



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
POLÍTICA**

HÉLIO DE MORAIS FILHO

**A POLÍTICA HABITACIONAL URBANA NO BRASIL E O
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:O CASO DE
MONTES CLAROS/MG**

**FLORIANÓPOLIS
2015**

HÉLIO DE MORAIS FILHO

**A POLÍTICA HABITACIONAL URBANA NO BRASIL E O
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: O CASO DE
MONTES CLAROS/MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador **Prof. Dr. Raúl Burgos**

Florianópolis
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária
da UFSC.

Moraes Filho, Hélio

A Política Habitacional Urbana no Brasil e o Programa Minha casa
Minha Vida: o Caso de Montes Claros/MG/ Hélio de Moraes Filho;
orientador, Raúl Burgos–Florianópolis, SC, 2015

196 p.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro
Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Política.

Inclui referência

1. Sociologia Política. 2. Políticas Habitacionais. 3. Espaço Urbano. 4. Programa
Minha Casa Minha Vida. 5. Habitação. I. Burgos, Raúl. II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

**A POLÍTICA HABITACIONAL URBANA NO BRASIL E O
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: O CASO DE
MONTES CLAROS/MG**

HÉLIO DE MORAIS FILHO

Aprovado pelos membros da banca examinadora:

Orientador: _____

Prof. Dr. Raúl Burgos

Universidade Federal de Santa Catarina

Membro: _____

Prof. Dr. Jacques Mick

Universidade Federal de Santa Catarina

Membro: _____

Profª. Drª. Vera Lúcia Nehls Dias

Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____

Tânia Regina Krüger

Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 30 / 09 / 2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Raúl Burgos pela atenção e contribuição neste trabalho. Agradeço a todos os professores e professoras que nos brindaram com excelentes aulas, especialmente ao prof. Jacques Mick e a prof^a. Elizabeth Farias da Silva pelos conselhos e disponibilidade. Agradeço aos queridos colegas de mestrado pela prazerosa convivência em Montes Claros e em Florianópolis. Agradeço aos colegas do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais pela compreensão nas minhas ausências do trabalho. Agradeço a minha mulher Wiviane e as minhas filhas Júlia e Fernanda pela paciência neste período de estudos, cujo convívio foi menos intenso.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	– Banco Nacional de Habitação
CAIXA	– Caixa Econômica Federal
CAP	– Caixa de Aposentadoria e Pensões
CAU	– Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CCFGTS	– Carta de Crédito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CEP	– Código de Endereço Postal
CNC	– Conferência Nacional das Cidades
Cohab	– Companhia de Habitação Popular
CREA	– Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CUB	– Custos Unitários Básicos de Construção
FAR	– Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	– Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP	– Fundação da Casa Popular
FDS	– Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab	– Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS	– Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FJP	– Fundação João Pinheiro
FNH	– Fundo Nacional de Habitação
FNHIS	– Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAB	– Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	– Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPB	– Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	– Imposto Predial e Territorial Urbano
OGU	– Orçamento Geral da União
ONU	– Organização das Nações Unidas
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	– Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	– Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	– Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional
PCS	– Programa de Crédito Solidário
PlanHab	– Plano Nacional de Habitação
PMCMV	– Programa Minha Casa Minha Vida

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMMC – Prefeitura Municipal de Montes Claros
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNHIS – Plano Nacional de Habitação de Interesse Social
PP – Partido Progressista
PRB – Partido Republicano Brasileiro
Profilurb – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PT – Partido dos Trabalhadores
REDS – Registro de Eventos de Defesa Social
RISP – Região Integrada de Segurança Pública
SAS – Sistema de Aquecimento Solar
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil
SM – Salário-mínimo
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claros
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores de 1995 a 1998 relativos aos programas habitacionais Pró-moradia, Habitar-Brasil e Carta de Crédito.....	74
Tabela 2 – Evolução Demográfica em Montes Claros/MG.....	115
Tabela 3 – Unidades habitacionais contratadas no município de Montes Claros para o PMCMV.....	137
Tabela 4 – Valor total contratado (R\$) no município de Montes Claros pelo Programa Minha Casa Minha Vida.....	138
Tabela 5 – Ocorrências policiais nos conjuntos habitacionais da faixa 1 do PMCMV em Montes Claros.....	150
Tabela 6 – Relação entre ocorrências policiais nos conjuntos do PMCMV e toda cidade de Montes Claros no ano de 2014 e 1º semestre de 2015.....	151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Metas do Programa Minha Casa Minha Vida por faixa de renda.....	101
Quadro 2 - Deficit acumulados por faixa de renda e resultados da 1ª etapa do Programa Minha Casa Minha Vida.....	102
Quadro 3 - Empreendimentos do PMCMV implantados ou em implantação em Montes Claros.....	133

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização de Montes Claros.....	31
Mapa 2 - Bairros citados no capítulo 5 e assentamentos precários.....	122
Mapa 3 - Quadras e arruamento da cidade de Montes Claros com localização das ZEIS.....	131
Mapa 4 - Localização dos assentamentos urbanos da faixa 1 do PMCMV e localização de ZEIS em relação a esses assentamentos.....	140

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Evolução Demográfica em Montes Claros/MG.....	116
---	-----

LISTA DE FOTOS

Foto 01 -	Área de serviço exposta (Residencial Vitória I).....	134
Foto 02 -	Duas casas do PMCMV (geminadas) no Residencial Vitória I.....	135
Foto 03 -	Exceção dos conjuntos habitacionais, as casais isoladas do Monte Sião.....	136
Foto 04 -	Residencial Rio do Cedro em construção.....	141
Foto 05 -	Comércio no Bairro Independência.....	143
Foto 06 -	Ponte de acesso ao bairro São Geraldo II.....	144
Foto 07 -	Entrada do Residencial Montes Claros na BR-365....	145
Foto 08 -	Residencial Montes Claros no bairro São Geraldo II. Conjunto pronto, mas ainda vetado aos sorteados.....	146
Foto 09 -	Comércio no interior do conjunto habitacional Minas Gerais.....	148
Foto 10 -	Comércio no interior do conjunto habitacional Monte Sião.....	148
Foto 11 -	Muro em construção no Residencial Vitória I.....	149
Foto 12 -	Área no Residencial Minas Gerais reservada para implantação de futuros equipamentos sociais.....	153
Foto 13 -	Campo de futebol improvisado em área reservada no conjunto habitacional Minas Gerais.....	154
Foto 14 -	Casa depredada por invasores no Residencial Monte Sião II.....	158

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	27
CAPÍTULO 1 – O ESPAÇO URBANO FÍSICO E SOCIAL E SUAS TRANSFORMAÇÕES.....	39
1.1 - Introdução.....	39
1.2 - A segregação socioespacial.....	39
1.3 - O espaço urbano.....	41
1.4 - O deficit habitacional.....	48
1.5 - As transformações nas cidades: processos únicos, dinâmicos e constante.....	51
CAPÍTULO 2 – AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	55
2.1 - Introdução.....	55
2.2 - Higiene como política habitacional.....	56
2.3 - Os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs.....	60
2.4 - Fundação da Casa Popular.....	62
2.5 - O Banco Nacional da Habitação.....	64
2.6 - As políticas habitacionais no período 1985/2002.....	71
CAPÍTULO 3 – A EXPANSÃO URBANA NAS PERIFERIAS E O ESTATUTO DA CIDADE.....	77
3.1 - Introdução.....	77
3.2 - A expansão urbana nas periferias.....	78
3.3 - O estatuto da cidade.....	84
CAPÍTULO 4 – O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV).....	93
4.1 - Preparação para o programa habitacional do governo Lula.....	93
4.2 - A política habitacional no governo Lula.....	95
4.3 - O Programa Minha Casa Minha Vida.....	98
CAPÍTULO 5 – A CIDADE DE MONTES CLAROS: ESTRUTURA URBANA E OS PROBLEMAS EGADOSA OLONGO DO TEMPO.....	111
5.1 - Montes Claros do início até a industrialização.....	111
5.2 - O crescimento da cidade.....	114
5.3 - A divisão espacial urbana de Montes Claros e a	

	atuação do poder público nos setores da cidade.....	117
5.4 -	Assentamentos precários e a especulação imobiliária em Montes Claros.....	121
	CAPÍTULO 6 – O CASO DE MONTES CLAROS NO PMCMV.....	127
6.1 -	Introdução.....	127
6.2 -	Regras básicas do PMCMV em Montes Claros.....	128
6.3 -	Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.....	130
6.4 -	Empreendimentos do PMCMV na cidade.....	132
6.5 -	Acesso Viário.....	143
6.6 -	Correios, comércio e segurança.....	146
6.7 -	Integração, lazer e equipamentos sociais.....	152
6.8 -	Casas abandonadas e assentamentos precários.....	157
6.9 -	Escolas, transportes e distâncias.....	159
6.10 -	Creches e fome.....	162
6.11 -	Aquecimento solar e adaptações das casas para deficientes.....	163
6.12 -	Demais considerações da capítulo 6.....	164
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	169
	REFERÊNCIAS.....	179

RESUMO

O tema do presente estudo refere-se às políticas públicas habitacionais para a população de baixa renda, mais especificamente ao Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Montes Claros, situada na região norte do estado de Minas Gerais. Ao longo do século XX e início do século XXI, sucessivos governos brasileiros, democráticos ou não, vêm tentando combater o deficit habitacional no país com programas que ficaram longe de resolver tal problema. Os governos do Partido dos Trabalhadores, através do Programa Minha Casa Minha, disponibilizaram um volume de recursos, inédito até então, com a intenção de privilegiar a população de baixa renda, sempre colocada de lado pelos governos anteriores, apesar da evidente relação entre falta de moradia e baixos níveis de renda. A pesquisa bibliográfica deste trabalho aborda temas no âmbito nacional e local como o deficit habitacional, o espaço urbano e sua dinâmica como a expansão urbana, o Estatuto da Cidade, as políticas habitacionais e a segregação socioespacial. A pesquisa de campo nos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida direcionada às famílias de baixa renda aborda uma série de questões diretamente ligadas ao cotidiano desses assentados urbanos, como educação, saúde, lazer, meio ambiente e localização dos conjuntos habitacionais, transportes, tipologia arquitetônica, segurança, integração e convivência. Tais pesquisas mostram que, apesar de o Programa Minha Casa Minha Vida viabilizar a construção de milhares de moradias na cidade de Montes Claros, essa conquista deparou com obstáculos políticos, econômicos e sociais resultando em um programa incompleto, não proporcionando aos beneficiários as condições mínimas para morarem dignamente.

Palavras-chave: políticas habitacionais, espaço urbano, Programa Minha Casa Minha Vida, habitação, Montes Claros.

ABSTRACT

The theme of this study refers to public housing policies for the low-income population, specifically the *Programa Minha Casa Minha Vida* in the city of Montes Claros, located in the northern region of Minas Gerais. Throughout the twentieth and early twenty-first century, successive Brazilian, democratic governments or not, have been trying to combat the housing deficit in the country with programs that were far from solving this problem. Governments of the Workers Party, through the *Programa Minha Casa Minha Vida*, have provided a volume of unpublished resources previously intended to favor the low-income population, always set aside by previous governments, despite the clear link between homelessness and low levels of income. The literature of this work addresses issues at the national and local levels as the housing shortage, the urban space and its dynamics as urban sprawl, the *Estatuto da Cidade*, housing policies, the socio-spatial segregation. The field research in the projects of the *Programa Minha Casa Minha Vida* targeted to low-income families directly addresses a number of issues related to the daily lives of these urban settlements such as education, health, leisure, environment and location of housing, transport, architectural typology, security, integration and coexistence. Such research shows that despite the *Programa Minha Casa Minha Vida* enable the construction of thousands of homes in the city of Montes Claros, this achievement faced with political, economic and social barriers resulting in an incomplete program, not providing the minimum conditions for beneficiaries Live with dignity.

Keywords: housing policies, urban space, *Programa Minha Casa Minha*, housing, Montes Claros.

INTRODUÇÃO

Contextualização

A tendência de afastar as populações pobres de espaços criados ou transformados em áreas privilegiadas, empurrando-as para áreas de menor interesse, é um processo de exclusão espacial que já vem de muito tempo, estando diretamente relacionado com o modelo socioeconômico brasileiro (CAMPANÁRIO, 1984, p.11). O Brasil se urbanizou praticamente ao longo do século XX, com uma transformação que fez com que a sua população urbana passasse de 10% no início do século para mais de 80% no final do século (MARICATO, 2006, p. 211), deixando o espaço urbano mais complexo, mas as diferenças sociais sempre presentes.

Não há dúvidas de que, ao longo do processo de urbanização no Brasil, houve mudanças socialmente positivas em indicadores como o aumento do nível de escolaridade, o aumento da expectativa de vida, a queda da mortalidade infantil, a queda da taxa de fertilidade, todos com diferenças altamente significativas entre o início e o final do século XX (MARICATO, 2005, p.1). Não se pode esquecer também da evolução dos índices de saneamento, com 83% dos domicílios do país abastecidos com água (IBGE, 2011). Entretanto, o deficit habitacional e a ocupação inadequada do solo tiveram pouca evolução, não havendo um avanço positivo significativo ao longo do século, provocando sérios problemas sociais e ambientais (MARICATO, 2005).

As diferenças sociais são inerentes às aglomerações urbanas de modelo capitalista, variando o grau de diferenciação em função, dentre outras, da forma de crescimento da cidade; entretanto, as desigualdades são extremas, como coloca Maricato (2005, p. 2):

As cidades brasileiras são reflexos da desigualdade social: em 2003 os 10% mais ricos da população se apropriavam de 75% da riqueza contabilizada restando 25% da riqueza para os demais 90% da população. Segundo a mesma fonte* 5 mil famílias, de um total de 51 milhões, se apropriaram de 40% da riqueza nacional.

* Pochman, M. e outros (org.) Os ricos no Brasil. Cortez Editora, São Paulo, 2004.

Então, 40% da riqueza nacional são apropriadas por 0,0001% das famílias existentes no país. Do outro lado está a população mais pobre em que mais de 70% do deficit habitacional do país está situado entre as famílias que recebem até 3 salários mínimos (CONCEIÇÃO, 2013). As cidades brasileiras são fortemente influenciadas pelo capitalismo, ou melhor, o processo de expansão das cidades está sempre atrelado à dinâmica da economia, de forma concomitante com o aumento das carências das populações mais pobres (CORRÊA, 2012, p. 27).

Além da Declaração dos Direitos Humanos, em cujo artigo XXV diz que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família, dentre outras coisas, a habitação (ONU, 1948), a Constituição do Brasil no seu artigo 3º coloca entre objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (§I) e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (§III). Ainda estabelece no artigo 23, IX como dever do Estado nos três entes federativos: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, dando a todos condições de moradia digna (BRASIL, 1988).

Uma moradia digna não pode ser somente um teto para abrigar a família, mas um teto com toda uma infraestrutura no seu entorno que lhe dê acesso à educação, saúde, lazer e segurança (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p.26). A Lei Federal 10.257, aprovada em 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade tem entre suas diretrizes no artigo 2º parágrafos como: direito à terra urbana, à moradia, à infraestrutura urbana (§ I); ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (§ IV, e); justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (§ IX); recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (§ XI) (BRASIL, 2001).

A vinculação que deveria existir entre a política habitacional e a política urbana faz parte da pauta de governos há décadas, sendo parte integrante dos documentos que instituíram a Fundação da Casa Popular em 1946 e do Banco Nacional de Habitação em 1964, entretanto, tal vinculação ficou somente no papel, pois, efetivamente, o que houve foi uma política urbana a reboque da política habitacional (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. XI).

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, preparando o terreno para que as dificuldades históricas de acesso à moradia das famílias brasileiras mais pobres fossem superadas, passando os municípios a terem uma importância central nas políticas públicas de habitação e urbanismo com a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores em cidades com população maior que 20.000 habitantes e a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ROLNIK, 2010, p.19). No entanto, questões que são expostas ao longo deste trabalho, criam óbices ao cumprimento das leis, decretos e estatutos aprovados, mostrando que a problemática da habitação é bem mais complexa que a simples construção de casas proporcionadas por programas como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O presente trabalho tem como foco de estudo o Programa Minha Casa Minha Vida, com a meta de descrevê-lo detalhadamente na cidade de Montes Claros – MG, viabilizado a partir do seu lançamento em 2009.

Considerando que a moradia já é naturalmente um item de alto custo nos países capitalistas e com isso haja dificuldades para que uma família possa possuir tal bem, então, em um país capitalista e com grandes desigualdades sociais como o Brasil, as dificuldades são ainda maiores e, historicamente mostra-se que a redução do déficit habitacional é um trabalho cuja intervenção do Estado é necessária. Toda a trajetória dos programas habitacionais, mostrada no capítulo 2 deste trabalho, executados pelos governos ao longo do século XX e início do século XXI tiveram resultados que podem ser considerados insatisfatórios. Entretanto, no final da primeira década do século XXI começou a ser elaborado o Projeto Moradia, um estudo coordenado pelo até então candidato à presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, para produzir moradias em larga escala, mas com preocupações que envolviam todo o entorno dessas moradias (LOUREIRO et al, 2013). Foram convidados grandes nomes do planejamento urbano do país, dois autores, inclusive, citados no presente trabalho (Nabil Bonduki e Ermínia Maricato), formando uma equipe altamente capacitada que utilizaram seus conhecimentos para pensar as políticas urbanas e habitacionais no país, além de aproveitar experiências consolidadas pouco antes, em cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores (CARDOSO et al, 2011, p. 2).

A dimensão do Projeto Moradia aumentou quando as ideias geradas foram absorvidas pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab),

elaborado a partir de 2007 no interior do Ministério das Cidades, com um planejamento de médio e longo prazo (CARDOSO et al, 2011, p. 2). Portanto, não havia pressa para pôr em prática as ações projetadas, pois a preocupação maior era enfrentar o déficit habitacional de uma forma racional, com segurança social, sem repetir os erros cometidos em programas como o do Banco Nacional da Habitação (LOUREIRO et al, 2013, p. 15).

Este autor, que é engenheiro civil, tem a experiência prática do que é básico em qualquer planejamento: um projeto bem elaborado tem grandes chances de ser bem executado, no entanto, em um projeto omisso, há possibilidade maior de insucesso na sua implantação. Lançado de forma improvisada para resolver contingências econômicas de momento, deixando de lado o PlanHab e sem aproveitar anos de estudos proporcionados pelo Projeto Moradia (BONDUKI, 2009, p.13), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) teve, logo depois de lançado, muitas de suas mazelas previstas por Arantes & Fix (2009), comentado adiante no capítulo 6 deste trabalho. Como visto no capítulo 4, o PMCMV atropelou não somente os estudos até então elaborados, mas também o trabalho, bem ou mal, feito nos Planos Diretores, baseados no Estatuto da Cidade, em cidades pelo Brasil como Montes Claros/MG, local da pesquisa deste trabalho.

A ideia de reduzir o déficit habitacional com contratações para construção de um milhão de moradias foi cumprida em uma primeira etapa, nos dois primeiros anos do PMCMV. Está em andamento a segunda etapa, cuja meta é contratar e construir mais dois milhões de moradias (PORTAL BRASIL, 2012). Na cidade de Montes Claros/MG, local da pesquisa do presente trabalho, são milhares de moradias já construídas ou em construção, cujos locais dos assentamentos urbanos são mostrados no capítulo 6.

A partir da década de 1960, houve um processo de industrialização em cidades do interior do Brasil, ocorrendo uma mudança do movimento migratório que se direcionava apenas para grandes centros, passando parte desse movimento migratório a ocorrer em direção aos centros de porte médio. Este fenômeno aumentou a importância e o número de cidades de porte médio no cenário socioeconômico do país, e o aparecimento de problemas urbanos oriundos do aumento da população dessas cidades com a criação de bairros periféricos (MARICATO, 2006, p. 2), tendo como exemplo a cidade de Montes Claros/MG.

Mapa 01 – LOCALIZAÇÃO DE MONTES CLAROS



Fonte: Prefeitura Municipal de Montes Claros

Montes Claros é uma cidade de porte médio, tendo o município uma área de 3.582 km², localizada no Norte de Minas Gerais na bacia hidrográfica do rio São Francisco, distante 418 km de Belo Horizonte, capital do Estado. A população estimada do município em 2013 era de 385.334 habitantes, sendo o sexto município mais populoso dos 853 de Minas Gerais e o sexagésimo primeiro dos 5.570 municípios do Brasil (IBGE, 2014).

O espaço urbano estudado por diversos autores, como Corrêa (1989) tem sido produzido ou expandido nas cidades brasileiras de forma a gerar situações de desacertos urbanos, impactos ambientais e sociais que levam às questões habitacionais e urbanas serem estudadas por autores como Maricato (1998, 2000, 2002, 2003, 2005, 2006, 2009, 2010), Bonduki (1982, 2008, 2009, 2013), Rolnik (2001, 2006, 2010, 2011, 2012, 2014), Azevedo (1988), Azevedo & Andrade (2011), Bollafi (1982, 1985), Cardoso (2006, 2011), Jacobi (1983, 1985),

Villaça (1986, 2011), Santos (1980), Santos (1999), Telles (2006), Botega (2007), Fernandes (2010).

Problema

A infraestrutura física de um assentamento urbano é formada por uma série de itens, todos com sua importância e, em cuja falta ou insuficiência, pode comprometer o funcionamento do conjunto. Além dos aspectos construtivos, há ainda serviços ou atividades que devem ser previstos com certa antecedência, e/ou estarem inseridos dentro de um planejamento, para que o assentamento urbano comece a funcionar bem, atendendo de forma adequada os seus beneficiários desde o primeiro dia da entrega das casas.

Então, alguns questionamentos são norteadores do tema deste trabalho de pesquisa, que trata do Programa Minha Casa Minha – PMCMV para as famílias com renda até R\$ 1.600,00 (faixa 1) na cidade de Montes Claros:

- Como são os conjuntos habitacionais do PMCMV executados em Montes Claros?
- Em que medida as necessidades como lazer, educação, saúde, segurança e apoio às famílias desses assentamentos urbanos estão sendo satisfeitas?
- Como estão funcionando as prestações de serviços da prefeitura, de concessionárias ou empresas contratadas como coleta de lixo, Correios e transportes urbanos?
- A infraestrutura física dos conjuntos habitacionais como as vias públicas e os sistemas de abastecimento de água, coleta de esgotos e drenagem atendem de que forma à população local?
- Em que medida a instituição das ZEIS tem contribuído para melhorar as condições de moradia das famílias de baixa renda do PMCMV em Montes Claros?

Postos estes questionamentos, pode-se adentrar no problema fazendo antes uma consideração teórica de Kerlinger (1980, p. 36):

Um problema de pesquisa científica em primeiro lugar é uma questão, uma sentença em forma de interrogativa. Segundo, uma questão que geralmente pergunta alguma coisa a respeito das relações entre fenômenos ou variáveis. A resposta à questão é procurada na pesquisa.

Exposto isso, sintetiza-se o problema da pesquisa do trabalho com a seguinte pergunta:

Em que medida a política habitacional da cidade de Montes Claros, a forma como são construídos os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida para a população da faixa 1 de renda familiar, e a infraestrutura oferecida a esses conjuntos habitacionais são adequadas e proporcionam a essas famílias uma moradia digna?

Segundo o Instituto Cidadania (2000, p. 12) “Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda.”

Hipótese

Segundo Kerlinger (1980), hipótese é uma ferramenta de pesquisa que tem a finalidade de distanciar o autor e o colocar em uma posição de não-interferência em relação às suas conjecturas e a realidade a ser revelada na pesquisa, ou seja, os resultados obtidos por meio da operacionalização descrita na metodologia, coincidentes ou não com a hipótese aventada, serão independentes das crenças ou expectativas do autor.

No presente trabalho estabelece-se como hipótese que, apesar da tentativa de redução do déficit habitacional no país com a construção de moradias em grande escala, tal déficit não está sendo reduzido de forma qualitativa. Mais especificamente, a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em Montes Claros-MG, com sua forma de implantação e manutenção dos conjuntos habitacionais, não tem proporcionado às famílias sorteadas o benefício de morar de forma plena na cidade, ou seja, mudaram de lugar, mas continuam a morar, conforme define Maricato (2005, p. 9), na “cidade ilegal”.

Delimitação do objeto empírico

Com o objetivo de colocar à prova este conjunto problema-hipótese, delimita-se como objeto empírico do presente trabalho o estudo dos espaços urbanos dos conjuntos habitacionais do PMCMV na cidade de Montes Claros/MG, escolhidos para visitas e entrevistas, com foco nos assentamentos urbanos formados por famílias cuja renda familiar esteja inserida na faixa 1, ou seja, renda familiar de até R\$ 1.600,00.

Justificativa

Nos últimos anos os governos do Partido dos Trabalhadores têm realizado grandes mudanças no cenário político, econômico e social no país no que diz respeito à questão habitacional, com o grande impacto causado pelo PMCMV. A primeira etapa desse Programa não reduziu significativamente o deficit habitacional dos trabalhadores e trabalhadoras de baixa renda, havendo uma redução maior nos deficit dos grupos de renda superiores 3 salários mínimos (BONDUKI, 2009, p. 14), entretanto, na segunda etapa do programa, o governo Dilma Rousseff vem perseguindo o objetivo de reduzir de forma mais significativa o deficit habitacional dessa faixa da população de renda mais baixa. Na cidade de Montes Claros-MG são milhares de moradias construídas e em construção, contribuindo para movimentar a economia, principalmente com relação à indústria da construção civil e a sua mão de obra.

Contudo, há de se verificar a existência ou eficiência da infraestrutura local e de entorno dessas novas áreas habitadas, se estão sendo aplicadas *in loco* as ideias que foram pensadas e colocadas no Estatuto da Cidade. No caso da cidade de Montes Claros/MG, merece verificar a implantação desses conjuntos habitacionais do PMCMV e como eles estão funcionando, pois, como se pode ver em mapas apresentados neste trabalho, abrange parte significativa da cidade. São questões relevantes para o tema abordado, tanto no aspecto físico da cidade como no social.

No ano 2000 havia 193 cidades de porte médio no Brasil, que passou a 254 em 2010, comportando $\frac{1}{4}$ de toda a população brasileira (IBGE, 2011), havendo a tendência de aumento desse número de cidades de porte médio, o que mostra a importância, não somente do

tema escolhido, mas também a escolha da cidade representativa do projeto.

O Estatuto da Cidade mostra de forma evidente as proposições que devem ser alcançadas para proporcionar às famílias de menor renda as condições de vida que os insiram de forma adequada no espaço urbano da cidade. A verificação dessas proposições em casos reais de conjuntos habitacionais do PMCMV em uma cidade representativa contou com a experiência deste autor como engenheiro civil, podendo ter a importância do trabalho aumentada caso contribua para prevenir ou corrigir eventuais omissões ou erros nas expansões urbanas de Montes Claros ou de outras cidades.

A dinâmica da construção do espaço urbano com suas diversificações ao longo do tempo (CORRÊA, 1989) faz com que a atual configuração urbana da cidade de Montes Claros tenha uma situação diferente de tudo que até então havia ocorrido na cidade, principalmente com a atuação do PMCMV, merecendo e justificando um olhar atualizado nessa nova realidade urbana.

Objetivos

Objetivo geral

Analisar o processo de produção e manutenção dos espaços urbanos construídos para abrigar moradias do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Montes Claros, e como vivem as famílias alocadas nesses espaços, com ênfase na possibilidade de tais assentamentos urbanos oferecerem condições adequadas de vida aos seus moradores.

Objetivos específicos

- Relatar criticamente as políticas habitacionais no Brasil;
- Estudar o espaço urbano, mais especificamente nas áreas periféricas da cidade, com discussões sobre a especulação imobiliária e expansão urbana;
- Explicar o Estatuto da Cidade destacando os seus principais instrumentos;
- Discorrer sobre o PMCMV em nível nacional e na cidade de Montes Claros;

- Retratar a estrutura urbana da cidade de Montes Claros, relacionando as origens dessa estrutura com a sua situação atual;
- Estudar casos de implantação do PMCMV em Montes Claros com descrição das infraestruturas física e social, e averiguação dos serviços públicos prestados.

Metodologia

Baseado na definição de variáveis de Kerlinger (1980), o problema do presente estudo tem duas variáveis: transformações no espaço urbano e infraestrutura física e social. Para que se possa operacionalizar a pesquisa, deve-se fazer uma ponte entre os dois níveis situacionais do tema, que são: a situação do espaço urbano preconizada nos documentos de referência, ou a condição ideal, e a situação *in loco* ou a condição real. O meio para se fazer essa ponte entre os dois níveis tem sua instrumentação descrita nos parágrafos seguintes.

O trabalho de pesquisa empreendido na tentativa de responder aos questionamentos colocados é de característica descritiva, através de análise documental, observações e entrevistas, portanto, trabalhou-se com instrumentos qualitativos.

O trabalho está assentado sobre bibliografia com autores de referência dos principais assuntos que norteiam o tema, abordando-os conceitual ou historicamente de forma a apontarem respectivamente o caminho ideal e a experiência efetiva do tema no país.

A análise documental baseia-se especialmente no Estatuto da Cidade e a legislação urbana municipal, sendo esta última fundamental para a obtenção de informações a respeito das condições exigidas para a formação de novos espaços urbanos em cada área da cidade, o que trouxe possibilidade de comparação com as reais condições das áreas pesquisadas. Dentro do contexto da pesquisa, outros documentos foram analisados, como os dados oficiais da prefeitura sobre o PMCMV na cidade, dentre outros documentos relacionados com a questão habitacional e urbana de Montes Claros.

Para a pesquisa de campo foram visitados conjuntos habitacionais localizados em todos os setores da cidade onde há tais assentamentos urbanos da faixa 1 do PMCMV. Buscou-se observar e obter informações sobre a infraestrutura dos locais dos conjuntos habitacionais (pavimentação, rede de drenagem, rede de água, rede de esgotos, coleta de lixo, energia elétrica, áreas de convívio), dos seus

entornos e serviços (saúde, educação, lazer, comércio), as situações dos serviços de transportes coletivos, vias de acesso e malha urbana. Todos esses quesitos necessários para que o espaço urbano seja convenientemente habitável foram verificados nos seus detalhes, apontando as dificuldades e/ou benefícios que podem proporcionar o bem-estar das famílias assentadas.

Para observar os serviços prestados às populações desses conjuntos habitacionais, o observador visitou os conjuntos habitacionais em construção, os conjuntos com pouco tempo de ocupação e conjuntos com ocupação mais antiga. O autor deste projeto utilizou a sua experiência na engenharia civil para a observação crítica dos serviços, equipamentos e condições naturais nas áreas e, quando possível, comparou aos requisitos estabelecidos em documentos federais e municipais. Procurou obter o máximo de informações pertinentes à pesquisa, através de observações técnicas, documentos e entrevistas semiestruturadas com moradores das comunidades formadas pelos conjuntos habitacionais, pessoas essas que têm conhecimento do lugar e do seu entorno.

Plano de redação da dissertação

O trabalho de dissertação inicia-se com a presente introdução na qual são expostas: contextualização, problema, hipótese, delimitação do objeto empírico, justificativa, objetivos e metodologia. A continuidade do trabalho é em forma de capítulos, sendo o Capítulo 1, intitulado “O espaço urbano físico e social e suas transformações”, que é o Marco Teórico do trabalho, reservado às considerações básicas onde estão os conceitos que alicerçam o tema e as ideias gerais que conduzem o projeto de pesquisa, quais sejam: o espaço urbano, a segregação socioespacial, o déficit habitacional, a habitação e a cidade.

O capítulo 2 intitulado “As políticas habitacionais no Brasil” é dedicado às políticas habitacionais no final do século XIX, século XX e início do século XXI descrevendo os processos de produção de habitações populares concomitantemente às ações ao longo dos governos federais que contribuíram para manter e consolidar a segregação espacial no Brasil, partindo do princípio de que, para se entender a desigualdade é necessário historicizá-la. Segundo Villaça (2011, p.38), “A falta de inserção histórica é uma das responsáveis por várias limitações nas análises atuais sobre segregação urbana”.

O capítulo 3 intitulado “A expansão urbana nas periferias e o Estatuto da Cidade” mostra a expansão e o Estatuto da Cidade sob o ponto de vista de autores de referência em tais assuntos no país. É feita uma exposição descritiva da expansão urbana em direção às periferias e dos principais instrumentos jurídicos e políticos do Estatuto da Cidade.

O capítulo 4 intitulado “O Programa Minha Casa Minha Vida” discorre sobre a criação desse programa, os estudos preliminares que o embasaram no Projeto Moradia, as trajetórias dos governos do Partido dos Trabalhadores, suas políticas habitacionais e como ficou caracterizado o PMCMV para as famílias de baixa renda nesses governos.

O capítulo 5 intitulado “A cidade de Montes Claros: estrutura urbana e os problemas legados ao longo do tempo” concentra-se no espaço da pesquisa, que é a cidade de Montes Claros, com a apresentação de suas origens e a dinâmica que propiciou a formação e ocupação da cidade, além do seu processo de crescimento e a atual caracterização do seu espaço urbano.

O capítulo 6 intitulado “O caso de Montes Claros no Programa Minha Casa Minha Vida” dedica-se ao estudo de caso de conjuntos habitacionais do PMCMV em Montes Claros, com pesquisa de campo nos assentamentos urbanos da chamada faixa 1 do Programa, direcionados a famílias com renda de até R\$1.600,00, com objetivo de estudar a infraestrutura desses assentamentos urbanos através de visitas *in loco* que abarquem o máximo de aspectos físicos e sociais possíveis, além de conversas com alguns moradores para conhecer particularidades que somente uma entrevista pode propiciar, com a pretensão de se ter um panorama bem abrangente do Programa na cidade. Optou-se por apresentar quadros, tabelas, fotos e mapas inseridos no texto, próximos aos parágrafos que os relacionam.

O trabalho encerra-se com as considerações finais e o referencial bibliográfico.

CAPÍTULO 1 – O ESPAÇO URBANO FÍSICO E SOCIAL E SUAS TRANSFORMAÇÕES

1.1) Introdução

Nesta dissertação estará sempre presente, ou fará parte integrante do trabalho, o espaço urbano, cuja definição será exposta logo adiante no item 1.3. No espaço urbano há um conjunto de atividades diversas e contínuas, com relações espaciais e sociais que variam de intensidade ao longo do dia, gerando uma rotina que vai se modificando ao longo dos anos ou décadas, de acordo com as ações transformadoras empreendidas pelos agentes sociais, tendo como característica de qualquer espaço urbano de cidade capitalista a desigualdade e a mutabilidade (CORRÊA, 1989), diretamente relacionadas com a expansão urbana nas periferias, normalmente desordenada, gerando segregação socioespacial, carência de moradias para as populações de baixa renda, com aumento do deficit habitacional quantitativo e qualitativo.

Cada cidade é única e o que se pode fazer para melhorá-la, ou mesmo salvá-la, dependerá de uma série de fatores, sua história inclusive, para que as transformações se moldem à sua realidade particular. Um fator fundamental nessas transformações é a política, ou a relação entre os agentes políticos e a população, principalmente a população mais vulnerável (BOURDIEU, 2008). Então, no presente capítulo serão abordados assuntos essenciais ao trabalho de dissertação a ser desenvolvido como o espaço urbano, a segregação socioespacial, o deficit habitacional e a transformação do espaço urbano partindo da interação entre os agentes transformadores e a população.

1.2) A segregação socioespacial

A segregação socioespacial no Brasil se assenta no alheamento das elites com a população mais pobre, principalmente as elites do Estado, na medida em que elas reconhecem a cidade formal ou legal e ignora a cidade informal ou ilegal (MARICATO, 2000). Segundo Villaza (2011):

[...] a segregação é a mais importante manifestação espacial-urbana de desigualdade que impera em nossa sociedade. No caso das metrópoles brasileiras, a segregação urbana tem uma outra

característica, condizente com nossa desigualdade: o enorme desnível que existe entre o espaço urbano dos mais ricos e dos mais pobres (p. 37).

A cidade brasileira caracteriza-se por uma modernização seletiva, possuindo uma parte bem organizada e urbanizada, formando ilhas de dinamismo segundo os padrões do “primeiro mundo” e a outra parte descartada, com uma série de problemas, principalmente os relativos à infraestrutura precária ou inexistente, muitas vezes fazendo parecer essa parte da cidade a burgos medievais (MARICATO, 2000; TELLES, 2006).

Nota-se que toda a movimentação de ocupações ilegais é tolerada desde que não interfira no que Maricato (2003, p. 160) chama de “circuitos centrais da realização do lucro imobiliário privado”. Quando o setor imobiliário se sente contrariado em seus interesses, o judiciário é acionado:

Muitos são os fatores que determinam quando a lei é aplicada ou não. Um nos parece principal. Quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei (MARICATO, 2003, P.159).

Como o normal nos planejamentos de nossas cidades é promover o crescimento horizontal, que exige mais capital para infraestrutura, os investimentos públicos são muito disputados em meio a uma sociedade onde as desigualdades tendem sempre a dar menos às classes que mais precisam, e a privatizar a esfera pública em proveito dos que menos precisam, transferindo aos privilegiados ganhos imobiliários cumulativos e perpétuos (MARICATO, 2003). O ideal seria que o Estado interviesse ao perceber algum início de expansão urbana, de modo a atender ao menos as necessidades básicas de infraestrutura (JACOBI, 1983), entretanto, Bonduki e Rolnik (1982, p. 124) lembram que “os investimentos feitos pelo poder público em bairros de população de baixa renda dependem muito mais de conjunturas políticas do que de um processo de planejamento”.

As desigualdades sociais nas cidades aumentaram nos governos ditos neoliberais na década de 1990, com a passagem de uma mobilidade ascendente da população para descendente com trajetórias de exclusão, devido, dentre outros motivos, à flexibilização do contrato

de trabalho, aumentando o mercado informal, a insegurança econômica, diminuindo a representação política dos trabalhadores e criando novos padrões de segregação urbana. As expectativas de mudanças sociais através do desenvolvimento econômico das décadas de 1960 e 1970, e a esperança dessas mesmas mudanças com a democracia e a Constituição do Brasil na segunda metade da década de 1980, deram lugar à prostração diante de um quadro de segregação socioespacial que passou a fazer permanentemente da parte do cenário das cidades (TELLES, 2006).

1.3) O espaço urbano

Segundo Corrêa (1989, p. 7), o espaço urbano pode ser definido como a justaposição entre os diferentes usos da terra dispostos em áreas residenciais, industriais, de concentração de atividades comerciais, sociais, de lazer, formando um complexo espacial onde se pretende certa organização. O dinamismo do espaço urbano requer, mesmo sendo um espaço fragmentado, uma articulação que possibilite as atividades dos seus ocupantes, deixando transparecer de forma definida a estrutura social das classes que, com o passar do tempo, ficam cada vez mais complexas em graus de variabilidades, desigualdades e mobilidade. É, portanto, um produto social modificado constantemente, incorporando novas áreas, degradando ou modificando os usos de outras, mas, de tal maneira que algumas características não desaparecem, como a desigualdade socioespacial (CORRÊA, 1989, P. 8).

Bourdieu coloca o espaço social com a seguinte definição em relação ao espaço físico:

Como o espaço físico é definido pela exterioridade mútua das partes, o espaço social é definido pela exclusão mútua (ou a distinção) das posições que o constituem, isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais (BOURDIEU, 2008, p.160).

Os agentes que modificam o espaço urbano têm nas elites o elo principal da intervenção, cujas posições sociais determinam o espaço: “Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais” (BOURDIEU, 2008, p. 160), de modo que as distâncias sociais são mantidas com os afastamentos espaciais, através da moldagem e arranjos dos espaços.

1.3.1) Os produtores do espaço urbano

Os produtores do espaço urbano são os agentes sociais que modelam o espaço urbano através de ações que o organiza, reorganiza, deteriora, renova, realoca, com consequentes alterações sociais e econômicas nas cidades (CORREIA, 1989, p. 11). São os seguintes os agentes produtores e modeladores do espaço urbano: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado, e os grupos sociais excluídos. Um dos aspectos que os três primeiros agentes têm em comum é o da apropriação da renda da terra (CORREIA, 1989, p.12).

Os proprietários dos meios de produção são os empreendedores industriais e comerciais que necessitam normalmente de grandes áreas para implantar seus empreendimentos produtivos, de preferência em terras baratas, ou mesmo terras desapropriadas pelo Estado, quando há interesse em viabilizar iniciativas produtivas em determinadas áreas (CORREIA, 1989, pp. 13-14). Além de modelar o espaço urbano de setores da cidade, os proprietários dos meios de produção, através de suas ações, acabam por influenciar ações de outros agentes modeladores do espaço urbano. Os proprietários dos meios de produção podem se transformar em proprietários fundiários quando as áreas de entorno do seu empreendimento se valorizam, procedendo à mudança desse empreendimento para um espaço menos nobre, tendo em mãos o espaço valorizado da antiga localização (CORREIA, 1989, pp. 15).

Os proprietários fundiários estão sempre vislumbrando possibilidades de expansão urbana e lucros com a terra, como a conversão da terra rural, contígua aos limites urbanos, em terra urbana, tornando-a mais valorizada. O poder que os proprietários fundiários geralmente exercem faz com que possam influenciar no zoneamento urbano das cidades e nas leis de uso do solo, visando receber benesses como investimentos públicos urbanos que valorizem suas terras (CORREIA, 1989, p. 16). Os proprietários fundiários se interessam mais pelo valor de troca do que pelo valor de uso das terras. O valor de uso está relacionado ao consumo, enquanto o valor de troca à circulação, visando gerar um ganho ou vantagem, entretanto, ambos os conceitos estão diretamente relacionados entre si, uma vez que o valor de uso se concretiza através da troca ou circulação.

Os proprietários fundiários podem se transformar em promotores imobiliários, loteando, vendendo lotes e construindo casas, principalmente em se tratando de áreas denominadas por Corrêa (1989, p. 18) de *periferias de amenidades*, que são contíguas ou afastadas dos

núcleos urbanos, mas normalmente dotadas de atrativos naturais diferenciados, sendo urbanizadas para formarem bairros de *status*. Esses espaços exclusivos são apropriados por quem tem capital suficiente, o que mantém a segregação socioespacial. Como lembra Bourdieu (2008, p. 164) “O capital permite manter à distância as pessoas e as coisas indesejáveis”. Esses bairros propiciam grandes retornos financeiros para os proprietários fundiários, cujos imóveis de luxo são muitas vezes comprados por outros interessados no valor de troca.

Não há interesse desses proprietários fundiários em investir em loteamentos para famílias de baixa renda, pois estes compradores teriam dificuldades em pagar o preço final do lote associado às benfeitorias, ou seja, não há possibilidade do retorno esperado por esses agentes (BONDUKI & ROLNIK, 1982, p.125). Esse tipo de venda é feito por proprietários fundiários de periferia.

As chamadas *periferias sem amenidades* são as periferias onde normalmente estão as populações de baixa renda. Nessas terras sem maiores atrativos são feitos loteamentos populares, com infraestrutura precária, para a autoconstrução ou para implantação dos conjuntos dos programas habitacionais (CORRÊA, 1989, p. 19). O entendimento dado à palavra *periferia* no urbanismo refere-se mais especificamente a áreas das cidades com pouco atendimento dado pelos serviços públicos e onde se encontram as famílias de baixa renda (BOLAFFI, 1982, p. 57), vinculando, como lembram Bonduki e Rolnik (1982, p. 147) “a ocupação do território urbano à estratificação social”. A periferia não é necessariamente distante de núcleos urbanos e nem destituídas de atrativos naturais, tendo como exemplo imediato as muitas favelas do Rio de Janeiro, consideradas aglomerados de periferia, mas vizinhas de bairros nobres nos centros urbanos. O processo de periferização urbana é agravado pelo modelo de produção habitacional com construção de conjuntos habitacionais em locais distantes dos centros urbanos para reduzir os custos das unidades produzidas (ROLNIK, 2010, p. 12).

Os promotores imobiliários exercem de forma parcial ou total atividades que vão deste a incorporação até a comercialização de imóveis, passando pelos estudos de viabilidade técnica, projetos, financiamento e construção. Podem ser promotores imobiliários: construtoras, imobiliárias, bancos, empresas especializadas ligadas à construção civil, proprietários-construtores e mesmo o Estado (CORRÊA, pp. 19-21). Os promotores imobiliários seguem preferencialmente na direção do maior capital, investindo e financiando imóveis mais caros para terem maior lucratividade, deixando para os consumidores da população mais pobre a atuação de outros setores do

mercado (CORRÊA, 1989, p. 22), setores esses que não deixam de fazer parte da engrenagem capitalista que envolve o mercado imobiliário (SANTOS, 1980, p. 32).

Os promotores imobiliários somente se interessam pela construção de empreendimentos dirigidos às camadas populares quando há participação do Estado para facilitar a obtenção de crédito e terras localizadas geralmente nas bordas do perímetro urbano, como foi a maioria dos conjuntos habitacionais do Banco Nacional da Habitação – BNH, das Companhias de Habitação - COHABs (CORRÊA, 1989, p. 22) e recentemente do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Esse sistema desigual favorece a periferização urbana, com infraestrutura urbana insuficiente ou inexistente, situação de lugares como lembra Bourdieu (2008, p. 159), “que se definem, fundamentalmente, por uma *ausência* - essencialmente a do Estado, e de tudo o que disso decorre: a polícia, a escola, as instituições de saúde, as associações, etc”.

O agente Estado aparece mais como agente criador do espaço urbano nas suas atuações a atribuições legais de regulamentação, controle, taxação, limitação, organização, mobilização, arbítrio de conflitos, investimentos etc. Essas atuações moldam o espaço quanto ao uso do solo, à prioridade de compra, aos preços das terras, ao crédito à habitação, às obras urbanas de infraestrutura etc. No espaço urbano, o ente federativo mais atuante é o municipal que dificilmente tem uma posição de neutralidade, mas com atuações que variam de acordo com o governo instalado e com a influência das elites interessadas no mercado imobiliário local, podendo ter um ambiente capitalista com graus variados de desigualdades. Uma ação do município que contribui para a manutenção da segregação socioespacial é a diferenciação do imposto territorial e predial, de acordo com a valorização do imóvel (CORRÊA, 1989, pp. 24-26).

Poder-se-ia achar que os imensos espaços urbanos periféricos ocupados por loteamentos irregulares e clandestinos das grandes cidades, cujas áreas podem ser maiores que as áreas que Maricato (2009) define como “cidade formal”, sejam moldadas pelos grupos sociais excluídos. No entanto, em tais áreas periféricas os agentes modeladores não são os excluídos da autoconstrução, mas sim os proprietários fundiários de periferia e o Estado (obras urbanas e conjuntos habitacionais). Os grupos sociais excluídos somente modelam áreas que invadem sem a participação de outros agentes, como na produção de favelas (CORRÊA, 1989, p. 30).

1.3.2) Divisões do espaço urbano

Segundo Corrêa (1989, p. 36), para que os processos sociais viabilizem, ao longo do tempo, na locação e relocação das atividades e da população na cidade, originando as formas espaciais na “cidade capitalista”, verifica-se a ação dos agentes produtores e modeladores do espaço urbano, citados anteriormente.

A grande cidade capitalista é o lugar privilegiado da ocorrência de uma série de processos sociais, entre os quais a acumulação do capital e a reprodução social. Estes processos criam funções e formas espaciais, ou seja, criam atividades e suas materializações, cuja distribuição espacial constitui a própria organização espacial urbana (CORRÊA, 1989, p. 36).

As formas espaciais urbanas podem ser divididas em: *divisão econômica de espaço* e *divisão social do espaço*. A divisão econômica do espaço trata da centralização, descentralização e dos núcleos secundários. A divisão social do espaço trata da segregação e das áreas sociais com a dinâmica espacial da segregação.

- ***A divisão econômica do espaço urbano***

A área central de uma cidade esteve sempre relacionada à facilidade com que as pessoas acessam produtos e mercadorias. Nos primórdios da era industrial, a necessidade de se aproximar os pontos extremos das linhas de transportes (estações de trens, bondes, portos) para facilidade e economia nas baldeações e carga/descarga, fez aparecer, através dos agentes modeladores, a área central (CORRÊA, 1989, p. 39).

A partir da segunda metade do século XX, as atividades do setor terciário passam a ter maior predomínio no núcleo central que, por possuir infraestrutura completa e alta valorização, tende a ter um aproveitamento máximo do seu espaço, com a compactação urbana através da verticalização, diminuindo as distâncias a pé e facilitando as ligações interpessoais. É uma área altamente movimentada durante o dia, como uma teia radial de linhas de transportes, e com pouca movimentação noturna, por não mais ser área predominantemente residencial (CORRÊA, 1989, p. 42).

Em torno do núcleo central, a continuidade da cidade se dá em áreas denominadas de *zona periférica* do centro, com uso semi-intensivo do solo, pouca verticalização, comportando atividades como comércio atacadista, armazenagem, indústrias leves, especulativas, com terrenos vazios para futura valorização, além de linhas de transportes inter-regionais. Encontram-se também nesse setor áreas residenciais de classes de renda baixa e estabelecimentos comerciais e de serviços para atender a essa população residente. Com a valorização de áreas desse setor periférico, principalmente próximos ao núcleo central, há mudança na composição social dos habitantes com construção de moradias e edifícios de apartamentos direcionados à classe média, afastando os pobres para áreas menos valorizadas (CORRÊA, 1989, pp. 42-43).

A descentralização do núcleo citadino ocorreu e ocorre normalmente em cidades grandes e médias por razões como a valorização maior de suas terras, com consequente aumento de aluguéis e impostos, fazendo com que os empreendimentos menos rentáveis se mudem para outros núcleos urbanos. A valorização do centro atinge também seus moradores, que optam por vender seus imóveis e se mudarem para um bairro ou outro núcleo urbano. A ausência ou perda de amenidades no núcleo central, aliada à ação dos promotores imobiliários junto às classes de renda mais altas, sugerindo espaços urbanos mais atrativos em locais afastados e selecionados, fazem-nos mudar para núcleos urbanos de segregação (CORRÊA, 1989). Segundo Lefebvre (2001, p. 32), nessas descentralizações o urbanismo torna-se para os promotores imobiliários, valor de troca: “eles não vendem mais uma moradia ou um imóvel, mas sim urbanismo”.

Com a dinâmica capitalista, o núcleo central perde o seu referencial único, provocando a instalação de empresas comerciais próximas aos bairros, gerando núcleos secundários que proporcionam mais praticidade àquela população, induzindo-os a um maior consumo. A área do núcleo secundário passa a ter as terras mais valorizadas, provocando a valorização do seu entorno, abrindo mais frentes de negócios para os promotores imobiliários (CORRÊA, 1989, pp. 47-48). Contudo, nas últimas décadas, ocorreram transformações nas periferias mais longínquas do núcleo citadino, com instalações de grandes empreendimentos comerciais (*shopping centers* e supermercados), desaparecendo os tradicionais comércio de bairro, mudando as relações comerciais e alterando os valores imobiliários dessas áreas periféricas (TELLES, 2006, p. 50).

A descentralização das atividades industriais costuma ocorrer com o seu deslocamento para áreas com terras urbanas mais baratas e

próximas à força de trabalho. A ação do Estado também contribui com a descentralização através da implantação de distritos industriais. Esta descentralização atinge também diversas atividades industriais como setor mobiliário, de confecção, serralherias etc, que acompanham a expansão urbana e se espalham por toda a periferia da cidade, produzindo bens de consumo para o mercado próximo (CORRÊA, 1989, p. 56).

- *A divisão social do espaço urbano*

Segundo Corrêa (1989, p. 60), a divisão de classes e a segregação socioespacial já existem desde o aparecimento das cidades. Na era do capitalismo industrial o que ocorreu foi o surgimento de novas dimensões espaciais na segregação, com localizações diferenciadas e complexas no espaço urbano. A segregação residencial e as diferenciações espaciais estão relacionadas com o poder econômico de cada grupo social e a capacidade de pagamento para se ter uma moradia (CORRÊA, 1989, pp. 61-62).

No meio urbano, uma moradia adequadamente construída e higiênica é um bem de custo relativamente alto, que pode encarecer ainda mais dependendo do local onde é construída. Neste aspecto, pode-se dizer que a moradia é um bem diferenciado, pois está diretamente vinculada ao espaço ocupado por ela, ou seja, cada moradia requer um espaço novo ou um pedaço de terra não reproduzível para ser erguida (MARICATO, 1998, p. 68). No entanto, este pedaço de terra ou terreno pode ter um determinado valor que depende do que há no seu entorno como infraestrutura viária, de saneamento, de lazer, equipamentos sociais e comerciais.

Portanto, quanto melhores são os terrenos, melhores são as construções levantadas, e os terrenos menos valorizados são utilizados para construção de moradias inferiores, destinadas a famílias de baixa renda. Para as famílias que ainda não têm moradia e cuja renda é muito baixa, é fundamental a intervenção do Estado para subsidiar a aquisição da casa própria, de forma proporcional ao poder de compra de cada um. Descartada essa possibilidade e diante da impossibilidade da família se inserir no mercado imobiliário local, resta a autoconstrução na periferia ou invasões de terrenos públicos, particulares ou áreas de risco. Com isso, os espaços ficam divididos na cidade em termos econômicos e sociais, com as diferenças mais marcantes entre os grupos sociais de maior renda e os de menor renda (CORRÊA, 1989, p. 63).

Além do papel do Estado na segregação residencial, está presente a *autossegregação*, quando grupos da classe dominante se isolam voluntariamente e se aproximam entre si no interior do espaço físico selecionado, aumentando o contato social e a acumulação de capital social, o que os fazem se diferenciar cada vez mais dos grupos de menor *status* (BOURDIEU, 2008, p. 164).

Outra parte da classe dominante não só pratica a autossegregação, mas atua diretamente no destino dos grupos sociais, indiretamente com a participação do Estado. Como proprietários, incorporadores e empreendedores, essa classe produz e reproduz o espaço urbano direcionando cada grupo social para o seu devido lugar na cidade, de acordo com o poder aquisitivo de cada um, podendo se caracterizar nesse caso uma segregação imposta (CORRÊA, 1989, p. 64). Segundo Corrêa (1989, p. 65), “a segregação residencial pode ser vista como um meio de reprodução social, e neste sentido o espaço social age como um elemento condicionador sobre a sociedade”.

1.4) Deficit habitacional

Conhecer o deficit habitacional é de grande importância para o planejamento de qualquer governo, uma vez que os dados levantados possibilitam aos gestores dispor de informações para a avaliação ou monitoramento de políticas urbanas e habitacionais, ou que antevejam realidades que os permitam tomar as decisões mais acertadas na formulação dessas políticas públicas. Há pouco mais de trinta anos, o cálculo do deficit habitacional era feito sem levar em consideração uma quantidade imensa de moradias erguidas através da autoconstrução ou da produção informal, o que resultava em números irrealistas entre 10 a 15 milhões de moradias. Houve, então, um processo de revisão conceitual do levantamento do deficit habitacional, tornando-o mais complexo e qualitativo, reconhecendo que grande parte de tais moradias da periferia não eram passíveis de substituição, mas sim de melhorias em suas condições (MARICATO, 1998, p. 69). Com essa consideração, o deficit habitacional urbano no Brasil em 2010 era de 5,88 milhões de moradias, o que corresponde a 11,9% dos domicílios particulares permanentes (FJP, 2013, p. 30).

Ao longo do tempo, a metodologia da série de estudos do deficit habitacional no Brasil, adotada oficialmente pelo governo federal, vem sofrendo alterações para obtenção de resultados mais fidedignos (FJP, 2014, p. 7). Considerando que o deficit habitacional é o número que indica quantas moradias precisam ser construídas ou repostas, a

metodologia atualmente aplicada trabalha com dois segmentos: do deficit habitacional detectado, no qual, para atender as demandas sociais, é necessária a construção de novas unidades; e a inadequação de moradias, relacionada a questões qualitativas das habitações existentes. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2014, p. 8):

O deficit habitacional é calculado a partir da soma de quatro componentes: (1º) domicílios precários; (2º) coabitação familiar; (3º) ônus excessivo com aluguel urbano; e (4º) adensamento excessivo de domicílios alugados. Os componentes são calculados de forma sequencial, na qual a verificação de um critério está condicionada a não ocorrência dos critérios anteriores. Essa forma garante que não há dupla contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos critérios e uma ou mais famílias conviventes secundárias que desejem constituir novo domicílio.

O primeiro componente indicará através de critérios de condições construtivas e de insalubridade as moradias que necessitam de algum tipo de recuperação e as que são utilizadas para domicílio, mas que foram construídas para outros fins (domicílios improvisados). No segundo componente são consideradas duas situações: uma de familiares que ocupam a mesma moradia, mas que se dividem em família principal e família secundária, com essa última desejosa de morar em novo domicílio; e outra situação é de moradores de habitações coletivas (cortijo, casa de cômodo, dentre outros), cujos cômodos ocupados são considerados como domicílios e, por isso, incluídos no deficit habitacional, uma vez que, segundo a Fundação João Pinheiro (2014, p. 8), “esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação”.

O terceiro componente diz respeito a famílias urbanas que têm renda familiar de até três salários mínimos mensais e que comprometem 30% ou mais dessa renda com aluguel. O quarto componente corresponde ao número médio de moradores por dormitório em domicílios alugados, considerado excessivo quando esse número é superior a três (FJP, 2014, p. 8).

Com relação à variação desses componentes entre os anos de 2009 e 2012, houve uma redução no deficit habitacional do componente “coabitação” em 650.000 unidades, um decréscimo no componente “habitação precária” em 200.000 unidades, e um aumento de meio

milhão de unidades no deficit correspondente ao componente “ônus excessivo com aluguel”. O componente “adensamento excessivo” não teve variação significativa no período (FJP, 2014, p. 17). Nesse período, as variações nos componentes “coabitação” e “habitação precária” coincidem com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e certamente tem relação e efeitos positivos. As famílias que não tiveram a oportunidade de participar do PMCMV viram os preços de aluguéis subirem muito e comprometerem mais de 30% da sua renda, reflexo da valorização dos imóveis, em parte devido ao aquecimento do mercado imobiliário favorecido pelo próprio PMCMV (CONCEIÇÃO, 2013).

Considerando todos os componentes supracitados, o deficit total absoluto no Brasil em 2012 foi de 5,80 milhões de moradias, menor que o ano de lançamento do PMCMV em 2009, que era de 6,14 milhões (FJP, 2014, p. 16). É importante salientar o cuidado que se deve ter ao calcular o deficit habitacional, sendo a metodologia empregada sempre verificada, além de necessário que sejam ouvidos e analisados os questionamentos levantados por especialistas, pois o quadro socioeconômico do país é dinâmico e pode ocultar realidades. Um exemplo é o que ocorreu com a questão da coabitação e convivência familiar, cujos números foram contestados por técnicos e que, com o acréscimo de duas perguntas no questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007 (desejo de mudar e motivo da convivência), fez com que a correção dos números em relação à pesquisa anterior resultasse em uma queda de 1,7 milhão de moradias no deficit habitacional (PLANHAB, 2010, p. 191).

Uma realidade marcante no deficit habitacional no Brasil diz respeito à coabitação familiar. A PNAD de 2008 mostrou que, tanto na zona rural como urbana, regiões metropolitanas inclusive, a coabitação está presente de forma significativa, aparecendo de forma constante em todas as regiões do país, e representando grande parcela do deficit do Brasil, com cerca de 40% (IBGE, 2008). A hegemonia do Programa Minha casa Minha Vida, com opção única, que é a aquisição de uma casa, geralmente em assentamentos periféricos, dificulta a resolução de problemas de moradias de parte dessas famílias que coabitam, e que necessitam muitas vezes de ações individualizadas por parte dos agentes de habitação.

1.5) As transformações nas cidades: processos únicos, dinâmicos e constantes

Uma cidade que atenda às necessidades de todos os seus cidadãos demanda um desafio de difícil realização, que deve ser pensada a partir da análise do funcionamento característico de cada espaço urbano, dos seus mecanismos de prática social para que se obtenha conhecimento suficiente para identificar os obstáculos a serem superados. Aquela cidade na qual os mais velhos sentem saudades, não tem possibilidade de ser trazida de volta, pois os tempos são outros, com outras experiências, novas tecnologias, novos problemas em que são envolvidas multidões cada vez maiores e diferentes daquela multidão da qual faziam parte os jovens que agora são velhos. A cidade antiga passa a ser um registro de suas partes preservadas, através de prédios antigos e museus, destinada à indústria do turismo (LEFEBVRE, 2001, pp. 105-106).

Impossível considerar a hipótese da reconstrução da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa nova escala, em outras condições, numa outra sociedade (LEFEBVRE, 2001, p. 106).

Deve-se pensar numa cidade sem descontrole, cujas pessoas que a estudam tenham conhecimento do seu passado e consciência do seu presente, para que ela possa prosseguir da melhor maneira possível. Uma cidade idealizada como objeto, mas construída dentro das realidades do mundo contemporâneo. Um meio de se conseguir colocar algum sentido aos rumos da trajetória da civilização ocidental pode ser através da transformação dos ambientes urbanos onde se assentam a ideologia capitalista, com a construção de uma nova sociedade, com relações urbanas menos cruéis, desatando os nós que existem ainda entre o homem e as sociedades antigas, transformando-o em outro homem. Mas apenas com o planejamento técnico e ordenado não se chegará a lugar nenhum ou não se criará nenhum lugar diferenciado. É necessário que haja uma integração de conhecimentos diversos, práticas e informações para subsidiarem a construção de um objeto, uma visão pensada e planejada do possível, não deixando fugir do foco os conceitos de estrutura, função e forma. Esses conceitos devem ser utilizados harmoniosamente para que sejam criados espaços que

respeitem as necessidades e valores dos que vierem a ocupá-los (LEFEBVRE, 2001, pp. 106-110).

A ciência da sociedade industrial é destituída de uma unidade de visão, sendo fragmentária e cumulativa (MORIN, 2003), não podendo simplesmente utilizá-la como eixo condutor para tentar prover questões complexas como o urbanismo. Para Lefebvre (2001, p. 111), o eixo condutor deve ser através de uma “teoria geral de urbanismo”, já visualizada como objeto teórico a ser perseguido, utilizando para isso todos os instrumentos teóricos e práticos, procurando integrá-los de tal modo que se tenham soluções possíveis através da aplicação e experimentação. É um processo sempre em andamento, pois a dinâmica das cidades não permite que resultados alcançados sejam considerados prontos e definitivos (LEFEBVRE, 2001, pp. 111-112).

A ciência da cidade exige um período histórico para se construir e para orientar a prática social (LEFEBVRE, 2001, p. 112).

No entanto, um modelo experimentado e aprovado para uma determinada cidade não é necessariamente bom para outra, pelo fato de espaços urbanos poderem ter variáveis diferentes sob aspectos físicos, sociais, políticos e econômicos. Cada espaço pode ter uma hierarquia diferenciada de variáveis, o que poderá determinar a “estratégia” a ser utilizada. As variáveis mostram que é necessário mais que somente “ciência da cidade” para alcançar o urbanismo virtualmente existente ou preconcebido. São necessárias ações para “preparar o terreno” de modo que obstáculos como problemas de segregação e a questão da propriedade sejam superados para que seja possível a aplicação das reformas (LEFEBVRE, 2001, pp. 112-113).

A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

Segundo Lefebvre (2001, p. 113), é essencial que esse suporte social tenha a participação da classe dos trabalhadores, pois, a segregação que ela sofre não cessará sem a intervenção de outra classe senão a deles.

Portanto, o programa da sociedade urbana para transformar a cidade tem como base um sólido conjunto de conhecimentos, práticas,

experiências reunidas de forma integrada, com variáveis hierarquizadas para cada espaço urbano, conjunto esse definido como *ciência da cidade*. O programa é completado com a força social e política, suporte fundamental para preencher as lacunas da sociedade, reunindo as forças dispersas existentes, formando um todo que se aproxima do ideal da cidade virtualmente existente (LEFEBVRE, 2001, pp. 115-118).

CAPÍTULO 2 - AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

2.1) Introdução

É recorrente na história do Brasil relegar a questão habitacional a um segundo plano, não fazendo parte das prioridades a serem enfrentadas pelos governos, o que gerou um déficit habitacional persistente e crescente ao longo do século XX, deixando as populações de menor renda em situação cada vez mais precária. Há quase um século e meio, os problemas de moradia em meio à segregação socioespacial nas cidades capitalistas já eram relatados, como mostra Engels (1975, p.39):

É claro como a luz do dia que o Estado atual não pode nem remediar a praga da habitação. O Estado não passa do poder conjunto organizado das classes possuidoras, dos proprietários e capitalistas contra as classes exploradas, os camponeses e operários. Aquilo que os capitalistas (e aqui só deles se trata, pois nesta questão os proprietários fundiários aparecem igualmente, antes de mais, na qualidade de capitalistas), tomados individualmente, não querem, também o seu Estado não quer. Portanto, se é certo que os capitalistas, **individualmente**, deploram a falta de habitação, mas pouco se movem para remediar, mesmo que superficialmente, as suas consequências mais assustadoras, assim o capitalista **conjunto**, o Estado, não fará muito mais. Ele procurará, no máximo, que o nível corrente desse paliativo superficial seja aplicado por toda a parte de modo uniforme. E já vimos que é este o caso (grifo do autor).

O final desse texto de Engels faz lembrar as ações de uma série de governos no Brasil, que durante décadas teve o falso atendimento como política habitacional (VILLAÇA, 1986, p. 18), sendo histórica a insensibilidade social das classes dominantes em relação às condições e carências que sofrem os mais pobres quando se trata de um ambiente propício para se viver.

Na segunda metade do século XIX, Engels (1979) considerava a falta de habitação um problema que já vinha de muito tempo, desde quando existem classes desfavorecidas ou oprimidas. Era, portanto, um

problema perene e silencioso. Houve o agravamento da situação a partir do influxo de pessoas para as grandes cidades, entretanto, ele não achava que a questão da habitação fosse exclusivamente operária, pois atingiu também a pequena burguesia, e que, atingindo esta, houve a preocupação da imprensa em alardear o problema.

No final do século XIX, as mudanças ocorridas no Brasil, como a libertação dos escravos, a decadência da economia cafeeira e a entrada de imigrantes no país, fizeram com que as populações de algumas cidades, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo recebessem grandes levas de pessoas. A partir de 1886 até o final do século, entrou na província de São Paulo quase um milhão de estrangeiros, tendo parte desse contingente se instalado na capital, contribuindo para o aumento de sua população de 44.030 pessoas em 1886 para 130.775 em 1893, acarretando um descompasso entre o número de moradias na cidade e o número crescente da população, com consequente concentração de habitantes por moradia, que passou de 6,27 em 1886 para 11,07 em 1900 (BONDUKI, 2013, pp. 18-20). No Rio de Janeiro, o afloramento da questão habitacional já estava instalado, tendo a população da cidade alcançado meio milhão de habitantes em 1890 (CARVALHO, 2002).

O estudo apresentado a seguir mostrará que a preocupação em resolver o deficit habitacional no país foi sistematicamente colocada em segundo plano, uma vez que tal preocupação não fazia parte do rol de interesses capitalistas, fazendo com que essa falta de prioridade levasse a problemas urbanos crescentes e cumulativos.

2.2) Higiene como política habitacional

Até a primeira metade do século XIX, conseguia-se terra no Brasil através da sua ocupação, considerada a forma legítima de posse (MARICATO, 2003, p. 154), que beneficiava os poderosos, mas podia beneficiar também os mais pobres quando estes conseguiam de alguma forma apossar-se da terra. Entretanto, a dificuldade de conseguir um pedaço de terra aumenta a partir de 1850, com a primeira Lei das Terras no Brasil, ocasião em que a terra é instituída como propriedade: "Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra [...]" (BRASIL, 1850).

Para pessoas e famílias pobres que chegavam à cidade grande no final do século XIX, o que havia disponível eram os chamados cortiços, edificações mal construídas ou degradadas, insalubres e invariavelmente lotadas de moradores (BONDUKI, 2013, p. 24). Os cortiços eram construídos no centro da cidade ou próximos do centro,

ocasionando uma proximidade dos pobres com a elite, o que não era bem-vista pelas autoridades constituídas, que consideravam os cortiços, segundo Chalhoub (1996, p.16) um “valhacouto de desordeiros”. Para eles, pobres e “classe perigosa” era a mesma coisa, portanto, quem morava em cortiços era gente perigosa.

A intenção das autoridades brasileiras de afastar os pobres dos centros das cidades vem desde a monarquia. No Rio de Janeiro, havia uma limitação para os médicos higienistas conseguirem o seu intento de demolir edificações consideradas sem condições de higiene, pois o pacto liberal de defesa da propriedade privada dificultava tal providência. Depois de 1889, as liberações de ordens de demolição começaram a aumentar, mesmo com tentativas para evitá-las através de ordens judiciais. A partir de 1892, passou a existir o cargo de prefeito na capital da República, com Barata Ribeiro tendo todo o apoio de Floriano Peixoto (CHALHOUB, 1996, p. 46) para mandar pôr abaixo cortiços, inclusive o cortiço Cabeça de Porco, onde o prefeito comandou pessoalmente a operação de demolição. Nas palavras de Bonduki (2013, p.43), foi “um período em que a questão social era tratada como caso de polícia”. Há relatos de que parte das famílias despejadas do cortiço Cabeça de Porco se instalou em um morro que ficou conhecido quatro anos mais tarde como Morro da Favela (CHALHOUB, 1996, p. 17).

Como no Rio de Janeiro, houve em São Paulo a aplicação de códigos sanitários visando à eliminação de moradias consideradas impróprias pelos higienistas, principalmente em áreas centrais da cidade, onde havia uma proximidade com as classes sociais mais abastadas, que, através de intervenção pública, desencadearam um processo de segregação social (BONDUKI, 2013, p. 33). O caso da Santa Ifigênia em São Paulo é emblemático: um surto de febre amarela em 1893 fez com que despertasse nas autoridades sanitárias uma preocupação especial naquele bairro, que não abrigava somente trabalhadores, mas também classe média e elite cafeeira. Foi creditada às habitações precárias utilizadas pelos trabalhadores a origem maior do problema, sendo que ele se situava (e as autoridades sabiam disso) na contaminação da água dos poços (BONDUKI, 2013, p. 36). Não obstante, procedeu-se à condenação de conjuntos de cortiços nessa área através de desapropriação e demolição, além de proibição de construção de novas unidades. Maricato (2003, p. 154) lembra que:

A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos

Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial.

Por trás das boas intenções de alguns médicos higienistas havia a ação de empresários, como Vieira Souto no Rio de Janeiro, de se tornarem novamente vazias determinadas áreas do centro da cidade através da demolição para especulação imobiliária (CHALHOUB, 1996, p. 54).

Em São Paulo, as autoridades sanitárias deram atenção maior à questão de saneamento: “O governo estadual passou então a investir maciçamente na ampliação da rede de água e esgotos, conseguindo atender, até 1920, cerca de 85% dos prédios da cidade” (BONDUKI, 2013, p. 36). Com o crescimento horizontal urbano, esse índice diminuiu, mas já havia a consciência de que não era com a erradicação de habitações precárias que se conseguiria uma melhor condição higiênica da cidade. O fato é que a erradicação era impossível, pois cortiços, estalagens, hotéis-cortiço, casinhas e casebres brotavam por toda parte da cidade, independentemente da legislação vigente, pois eram os aluguéis destas edificações baratas que os trabalhadores, em número crescente, podiam pagar. Portanto, os cortiços eram necessários para não deixar os trabalhadores na rua e a ordem para demolição não era aplicada de forma extensiva, mas somente em situações extremas (BONDUKI, 2013, p. 39).

Muitas vezes, a questão sanitária se conjugava com outros pretextos, como a reformulação urbana, ocasiões em que foram demolidos conjuntos inteiros de edificações em cidades europeias e no Rio de Janeiro, sem a preocupação social do destino dos despejados, o que fez simplesmente transferir o problema de lugar (VALLADARES, 2000, p. 18), com o aparecimento de favelas, inclusive.

Sobre a atitude da elite dirigente com relação à questão habitacional, Engels (1979, p. 42) dizia:

[...] este é um exemplo marcante de como a burguesia resolve na prática a questão da habitação. Os focos de epidemias, as mais infames cavernas e buracos em que o modo de produção capitalista

encerra noite após noite os nossos operários não são eliminados mas apenas...mudados de lugar!

Para que a Avenida Central no Rio de Janeiro fosse aberta, foram derrubadas quase 1700 habitações e cerca de 20 mil pessoas tiveram que procurar outro lugar para morar (VALLADARES, 2000, p. 26).

Com relação às políticas habitacionais do Brasil no Império e na Primeira República, nota-se que as ações estatais eram pontuais e na maioria das vezes se resumiam a preocupações de ordem sanitária (BONDUKI, 2013, p. 20). Com algumas poucas exceções, foram épocas em que a produção e comercialização no setor habitacional eram praticamente de competência da iniciativa privada como, por exemplo, as construções de vilas operárias.

As vilas operárias eram conjuntos de moradias próximas às fábricas, normalmente edificações salubres com infraestrutura construída pelos donos das indústrias. Elas eram geralmente geminadas, ou seja, as paredes laterais eram comuns a mais de uma casa. Longe de resolver o problema da habitação do início do século XX, as vilas operárias eram soluções exclusivistas para que os patrões “segurassem” os seus trabalhadores mais qualificados, alugando as casas a eles por um valor cujo arrendamento, combinado ao trabalho na fábrica, proporcionava-lhe, como explica Guimarães (2007, p.51), “um duplo sistema de extração de mais valia”. O trabalhador que morava em vila operária pensava duas vezes antes de sair do emprego, mesmo que o salário estipulado pelo patrão estivesse baixo, pois certamente não encontraria uma casa similar para morar e retornaria à classe dos excluídos urbanos, da qual fazia parte a maioria dos seus colegas de trabalho (GUIMARÃES, 2007, pp. 51-53).

A urbanização no Brasil teve uma evolução gradativa na passagem do século XIX para o século XX. O índice de urbanização no Brasil passou de 6,8% em 1890 para 10,7% em 1920. A partir de 1920 houve um aumento significativo, chegando à taxa de 31,2% em 1940, ou seja, em um intervalo de vinte anos o índice de urbanização triplicou (SANTOS, 1993, p.22). A partir da industrialização no Brasil, com o consequente crescimento urbano e agravamento da questão habitacional, as elites passam a ver a questão como uma responsabilidade do Estado (VILLAÇA, 1986, p. 4) que, como se verá, foi incapaz de dar uma solução ao problema.

2.3) Os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs

A partir de 1930, com o início de um modelo diferente de industrialização, no qual procuraram reduzir importações com produtos nacionais, ocorreu uma forte aceleração na industrialização do país acompanhada de grande expansão urbana (BOTEGA, 2007, p. 67), podendo se caracterizar como um divisor de águas na história urbana do país, pois marca o crescimento de trabalhadores em áreas urbanas despreparadas para tal crescimento, aumentando a carência habitacional e a aglomeração de famílias de baixa renda assentadas em favelas e periferias das grandes cidades brasileiras (ARAÚJO, 2013, p. 17).

No início da década de 30, a questão sanitária na habitação não era mais fortemente discutida como nas décadas anteriores e, segundo Bonduki (2013, p. 73), havia uma percepção política e ideológica do regime Vargas da “habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho”. Portanto, a ideia de um plano de governo de destinar moradias às famílias dos trabalhadores estava relacionada com a intenção de Getúlio Vargas de desenvolver a industrialização no país (ALMEIDA, 2007, p. 69).

Até a década de 30, raramente era encontrado um trabalhador de baixa renda que fosse proprietário de um imóvel e parte significativa da classe média também não tinha este bem. Setores sociais e políticos apoiavam a ideia de o Estado assumir a questão do deficit habitacional no país, tendo exemplos de ações governamentais vindas da Europa, como na Alemanha, que havia procedido na década anterior à produção de habitações (BONDUKI, 2013, pp. 81-83).

Quando Getúlio Vargas tomou o poder, a previdência social no Brasil era formada pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), aprovadas pela Lei Elói Chaves em 1923 e organizadas por empresas e empregados. Vargas as substituiu pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), autarquias divididas por categorias profissionais e controladas pelo governo federal que, além de suas atribuições de previdência e assistência social, buscavam atender as demandas habitacionais dos seus associados (BONDUKI, 2013, pp. 101-104), caracterizando uma política habitacional incompleta, pois excluía a grande maioria dos trabalhadores, que era a o conjunto de trabalhadores não associados e/ou trabalhadores de baixa renda sem carteira assinada (ALMEIDA, 2007, p. 85).

Por volta de 1940 as oportunidades de novos negócios para investir acarretaram uma debandada nas aplicações que tradicionalmente eram feitas em moradias, reduzindo a produção de casas por rentistas

com consequente aumento da procura por moradias de aluguel, criando uma crise habitacional aguda. Comparada com a demanda da época, a produção de casas através de programas habitacionais era pequena, sendo o aluguel uma necessidade para a população e um bom negócio para os rentistas, pois a maioria das famílias tinha que alugar casas. Com a crise instalada, os rentistas naturalmente se aproveitaram da situação e aumentaram os preços dos alugueis, fazendo com que em 1942, o governo congelasse os aluguéis, conforme previsto na Lei do Inquilinato. Essa lei se prolongou pelos governos ditos populistas, só encerrando a sua vigência em 1964 (BONDUKI, 2013, pp. 81-82) e teve como principal consequência o desestímulo à produção de moradias para aluguel, tornando mais agudo o problema habitacional, principalmente nas grandes cidades.

Havia cidades em que uma família de baixa renda conseguia alugar um imóvel próximo à área central, entretanto, à medida que aumentavam as populações urbanas, crescia o seu empobrecimento (BOLAFFI, 1982, p. 58), que somadas às dificuldades de alugar uma moradia, fizeram-nas partir para as periferias onde encontravam aluguéis mais em conta, ou partiam para a produção de suas moradias através da autoconstrução.

Os IAPs, foram concebidos para prestarem benefícios previdenciários e assistência médica a seus associados, com a habitação aparecendo em graus de prioridade diferentes para cada instituto e sua respectiva categoria profissional. Entretanto, tais institutos chegaram a financiar grandes indústrias nacionais, contribuindo para a expansão do capitalismo no Brasil e ainda para alimentar a especulação imobiliária ao adquirirem uma quantidade de terrenos muito maior que a sua real capacidade de construir (BONDUKI, 2013, pp. 102-107). Os IAPs se transformaram em agremiações fragmentárias, com percentuais de atendimento habitacional diferenciadas entre as categorias profissionais. O Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários (IAPB), por exemplo, atendeu com moradias a 33% dos seus associados, enquanto cada um dos demais institutos conseguiu atender com moradias menos de 7% dos seus associados. As diferenças acentuadas entre os institutos tiveram como consequências grandes resistências corporativas à sua unificação (BONDUKI, 2013, p. 130).

Como os financiamentos das moradias não tinham os seus valores corrigidos pela inflação, em longo prazo isso os tornava não rentáveis para os institutos. Os imóveis alugados começaram a ter problemas de rentabilidade a partir do congelamento dos alugueis em 1942 (BONDUKI, 2013, p. 107). Os IAPs continuaram operando com a

entrada dos governos ditos populistas, entretanto, não houve a unificação dos IAPs pretendida no final do Estado Novo, condição que poderia ter levado a uma política integrada e universal da habitação no país (BONDUKI, 2013, p. 100), o que anteciparia a proposta que foi implantada pelo Banco Nacional da Habitação - BNH.

A exígua legislação da época que tratava da habitação não tinha como objetivo principal contemplar a população de renda mais baixa com moradias. Politicamente o governo demonstrava a sua preocupação com os mais pobres através de discursos, mas ações de fato para melhorar as suas condições de vida foram insignificantes. A população de renda mais baixa continuou estigmatizada e reunida em bairros periféricos, cortiços e favelas (AZEVEDO, 1988, p. 107). Com a dimensão do problema da distribuição do espaço urbano, algumas situações eram simplesmente ignoradas pelos governos: apesar de se ouvir falar em favelas no Rio de Janeiro desde o início do século, inclusive com registros de fotos, somente em 1937 o governo reconhece oficialmente a existência delas, quando mencionadas no código de obras da cidade (VALLADARES, 2000, p. 19).

2.4) A Fundação da Casa Popular

Nos anos 40, a forte industrialização nos grandes centros urbanos com o recebimento de grandes massas populacionais paralelamente ao crescimento demográfico, contribuiu para uma explosão habitacional urbana (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. XI). No pós-guerra houve a queda de Getúlio e a volta da democracia formal com a eleição de Eurico Gaspar Dutra, que encontrou um ambiente de insatisfação popular em meio a muita discussão política devido a problemas como o aumento do custo de vida e os sérios problemas de habitação no país.

Com a politização da questão habitacional, Dutra assinou o decreto-lei nº 9.777/1946 que criou a Fundação da Casa Popular (FCP), abrangendo ações nas áreas do saneamento e urbanismo (AZEVEDO e ANDRADE, 2011, p. 2), entretanto, na prática, as ações foram voltadas para tentar resolver o problema exclusivo da habitação (BONDUKI, 2013). Os serviços urbanos complementares para viabilizar as unidades habitacionais foram transferidos principalmente para as prefeituras (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 9).

Para a escolha dos candidatos a uma casa, eram considerados critérios como a atividade do pretendente, a renda, o tamanho da família e o teto salarial. A divulgação do financiamento era precária, funcionando mais na modalidade “boca a boca”. O viés político do programa fica claro em três situações:

- Na criação do órgão, com a data oficial escolhida justamente no dia do trabalhador, 1º de maio, mostrando que o governo tentava tirar dividendos políticos já no primeiro dia de vida da FCP (AZEVEDO, 1988, p. 108);
- Antes da aquisição da casa, com dificuldades burocráticas para se conseguir a tramitação dos papéis, surgindo a figura do “pistolão” para facilitar as coisas em troca de favores políticos (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 11);
- Após a aquisição da casa, com a não rescisão do contrato diante do atraso nas prestações (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p.14).

Além de paternalista, o programa era também moralista, pois preceitos morais faziam parte dos critérios de escolha dos candidatos a proprietário, como lembra Azevedo e Andrade (2011, p.13):

Não apenas a conservação do imóvel preocupava a Fundação da Casa Popular. O comportamento social e individual dos moradores era objeto de longas e minuciosas considerações, o que podia levar inclusive à rescisão do contrato.

Essa mistura desordenada entre moral e direitos civis (GUIMARÃES, 2007, p. 26) mostra como o direito de propriedade era relativo para os burocratas da Fundação da Casa Popular.

Nos quase 18 anos de existência da Fundação da Casa Popular foram produzidas em média 900 moradias a cada ano, número irrelevante se comparada com a demanda habitacional na época, já estimada em 3,6 milhões de moradias no início de 1950 (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, pp. 19-21), caracterizando uma política habitacional que, como frisou Bonduki (2013, p. 125), era um “instrumento fisiológico para assegurar apoio eleitoral aos partidos governistas”. O pouco que foi cumprido costumava passar por um processo de apadrinhamento visando dividendos políticos.

A dificuldade de uma família em ser escolhida para receber uma casa financiada pela FCP, devido ao grande número de pretendentes

para uma pequena quantidade de casas oferecidas, acrescida à certeza de pagamento a prestações fixas em uma época de inflação crescente, tornou essa conquista como um “prêmio de loteria” (BONDUKI, 2013, p. 124). Consequentemente, o aluguel continuava tendo uma grande procura como alternativa de moradia, mas com grande dificuldade da população em conseguir alugar, pois o congelamento de preços dos alugueis havia desestimulado o setor imobiliário (BONDUKI, 2013, p. 116).

Do começo da década de 30 até o final da década de 50, a aceleração da industrialização no país, o maior controle que se fará dos usos dos núcleos urbanizados e a desproporção entre a produção oficial de moradias (dezenas de milhares) e o número de famílias de baixa renda sem casa própria (unidades de milhões) faz aumentar o número de favelas e loteamentos clandestinos. A valorização dos solos urbanos mais bem servidos nos núcleos das cidades provocou sua verticalização, com apartamentos oferecidos para aluguel (a partir da Lei do Condomínio) a quem pode pagar, restando às famílias de menor renda procurar em alternativas mais afastadas do núcleo urbano. As distâncias impõem aos expulsos dos núcleos urbanos e aos recém-chegados nas cidades mais um item nas suas despesas, que é o transporte ao trabalho (SANTOS, 1980, pp. 25-27).

Entre as décadas de 1950 e 1960, o crescimento urbano aumenta devido principalmente ao fortalecimento da política industrial no governo de Juscelino Kubitschek, o que provocou novamente grandes levas de imigrantes para as cidades, agravando o problema do deficit habitacional no país (BOTEGA, 2007, p.67).

Foi no governo Jânio Quadros que surgiu a ideia de se colocar no papel a aplicação da correção monetária para os financiamentos de habitação em que, até então, era adotado o sistema de prestação fixa. O Instituto Brasileiro de Habitação pretendia seguir um modelo em que houvesse uma centralização do planejamento, o que era contra os interesses do clientelismo surgido ao longo dos governos populistas. Apesar de não ter saído do papel, foi uma espécie de “berçário” a partir do qual se elaboraria mais tarde o projeto que criou o Banco Nacional da Habitação (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 34).

2.5) O Banco Nacional da Habitação

Em 1964, uma das primeiras providências do governo militar foi extinguir a Fundação da Casa Popular, instituindo a lei 4.380/64 que criava o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de

Habitação (BNH), com objetivo voltado especialmente para resolver a carência de habitações para as famílias de baixa renda. A ideia inicial era tratar a política habitacional como uma questão técnica e não clientelista, utilizando a capacidade administrativa do setor privado, em tese mais eficiente e menos preocupado com retornos políticos (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 43). O BNH tinha a função de orientador, disciplinador e controlador dos Sistemas Financeiro da Habitação e do Saneamento, ficando as operações diretas de compra, venda e financiamento a cargo de agentes executivos, o que, segundo Botega (2007, p. 72), repetia a mesma lógica que orientava anteriormente a ação do Estado “[...] de subordinar a política urbana e habitacional aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção”. Como veremos adiante, essa lógica continuou ao longo das décadas e ainda persiste na atualidade.

Bolaffi (1982, p. 43) cita uma pesquisa realizada no Brasil em 1960 (e nunca publicada) colocando a casa própria como o principal anseio da população brasileira, apontando ainda uma relação direta entre a propriedade de uma casa e atitudes conservadoras, pensamento compartilhado por personalidades como Roberto Campos (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 41), ministro do planejamento de Castelo Branco, e Sandra Cavalcanti (BONDUKI, 2008, p. 72), primeira presidente do BNH, que viam a questão habitacional sob o ângulo político, no qual o proprietário de uma casa seria um aliado da ordem, fundamental para a estabilidade política do governo que se iniciava. Contudo, com a vida política no país esvaziada pelo controle austero do governo, o objetivo de tratar com entusiasmo os problemas habitacionais dos mais pobres foi se arrefecendo com o tempo (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 42), ou seja, a construção de habitações populares para famílias de baixa renda passou para um segundo plano de prioridades, como ocorria nos governos anteriores depois dos discursos das campanhas eleitorais (BOLAFFI, 1982, p. 49), havendo uma preocupação maior com as demandas por moradia de quem podia pagar os financiamentos.

O Sistema Financeiro da Habitação foi organizado de forma a incentivar a população que tinha sobras de recursos financeiros a aplicá-los em cadernetas de poupança (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE), atraindo-os com uma remuneração sobre o capital investido. Quando o BNH iniciou as suas atividades, a sua principal fonte de arrecadação era por meio de cobrança compulsória de 1% sobre a folha de pagamento das empresas sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, o que restringia a evolução da política de habitação,

devido à limitação de recursos financeiros. A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, com a captação de uma poupança compulsória de 8% sobre os salários dos trabalhadores (VILLÇA, 1986, p. 29), aumentou significativamente os recursos financeiros do BNH tornando-o, como lembra Botega (2007, p.68) “[...] a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação”.

A organização física do BNH separou os segmentos da população que seriam beneficiados, cada qual com agentes específicos. O segmento da população chamado de mercado popular, com faixa salarial de 1 a 3 salários mínimos, posteriormente ampliado até 5 salários mínimos, tinha como agentes as Companhias de Habitação (Cohabs). Havia também o mercado econômico, cujos agentes eram as cooperativas habitacionais, e ainda o mercado médio com os seus agentes formando o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 47).

O Sistema Financeiro da Habitação dependia basicamente de três condições para o seu equilíbrio: as arrecadações do FGTS, as arrecadações do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários (SANTOS, 1999, p. 12). Os enormes recursos disponíveis no BNH davam uma segurança ao sistema nos dois primeiros quesitos, ficando o grau de inadimplência dos mutuários como um risco sempre iminente e inquietante, pois dependia do controle da inflação. Com o correr dos anos, o BNH passou a se preocupar em demasia com o retorno financeiro aplicado nas construções das moradias e, com isso, o atendimento dos trabalhadores com salários mais baixos passou a ter menos prioridade (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 42), atendimento este com maior risco de inadimplência.

Nos primeiros cinco anos de atuação do BNH, o segmento da população chamado de mercado popular foi muito beneficiado com financiamentos pelas Cohabs, inclusive famílias oriundas de favelas, caso de boa parte dos beneficiados do Rio de Janeiro na época (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 74). Uma das intenções do Estado era erradicar as favelas nas áreas cênicas das grandes cidades, contando para isso com os financiamentos do BNH dirigidos às classes de baixa renda, visando deslocar os favelados para conjuntos residenciais afastados do centro. No entanto, a lógica do sistema de retorno financeiro do banco não combinou com a grande inadimplência dos ex-moradores das favelas, o que levou o BNH a condicionar o recebimento do benefício do financiamento à capacidade de pagamento das prestações, o que inviabilizou a desocupação total das favelas, como

era o objetivo do regime militar (SANTOS, 1980, p. 19). Como já ocorria desde o final do século XIX, a ideia dos governos era remover famílias de lugar. Houve grande quantidade de ações de expulsão de moradores das favelas, enquanto o número de ações alternativas para os manterem em seus lugares foi desprezível (SANTOS, 1980, p. 33).

A aceleração da economia brasileira a partir de 1967 faz com que o governo deixe de lado o mercado de habitação popular, voltando a sua atenção ao fomento à indústria de bens de consumo durável, principalmente a indústria automobilística, e passando a conduzir os financiamentos da casa própria para os segmentos de maior renda (BOTEGA, 2007, p. 69). O BNH começou a ter dificuldades de aplicar os reajustes das prestações em um sistema econômico cujo poder de compra do salário mínimo caiu 30% de 1964 a 1974 (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 51). Diante de reajustes desproporcionais à capacidade de pagamento dos mutuários, o governo entendeu que não era possível aplicar a famílias de baixa renda uma política inteiramente empresarial. Em 1970, o reajuste até então aplicado ao mutuário do mercado popular foi substituído pelo Plano de Equivalência Salarial, cujo benefício foi estendido também para os segmentos dos mercados econômico e médio (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 52).

No Plano Nacional de Habitação era prevista uma infraestrutura completa que acompanharia as construções dos conjuntos habitacionais, entretanto, a falta de articulação entre essas construções e o planejamento urbano geraram inadequações de infraestrutura em muitos desses conjuntos (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 62), criando prejuízos e desgaste para os mutuários e minando a credibilidade do BNH (BOLAFFI & CHERKEZIAN, 1985, p. 51). Um dos motivos destes problemas reside em um dos erros cometidos pelo BNH, de escolher terrenos ermos fora das cidades, onde foram construídos pelas Cohabs grandes conjuntos habitacionais a que Bonduki (2008, p.74) classificou como “[...] verdadeiros bairros dormitórios”. Rolnik et al (2011, p. 125) acrescentam:

Avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana, ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso a transporte e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica.

Apesar das Cohabs serem criadas na forma de sociedades de economia mista, a iniciativa privada mostrou pouco interesse em participar, devido à destinação das casas construídas serem para classes de renda menor, o que gerava pouco lucro para o empresariado (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 69). Portanto, o modelo empresarial dado pelo BNH para a resolução da questão habitacional não correspondeu a uma mudança socialmente desejável para as populações de baixa renda, pois, já em 1969, apenas cinco anos após a implantação do BNH, cerca de 60% das unidades construídas foram destinadas para os outros mercados e não para o mercado popular (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 71). Até meados da década de 1970, foram crescentes as dificuldades dos mutuários de baixa renda em honrarem suas prestações, havendo uma diminuição significativa de recursos para o mercado popular, que ficou com apenas 12% de unidades construídas. Ao mercado médio foram destinadas 63% de unidades, para a alegria dos empresários da construção civil, mirando na aplicação dos recursos extraviados para os setores mais rentáveis (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 109).

No período compreendido entre 1975 e 1980, houve uma mudança radical na condução do BNH, com redução da inadimplência e aumento de unidades construídas para o mercado popular em um número quase dez vezes maior que a primeira metade de década de 1970. Um fator determinante deste aumento de casas construídas no mercado popular foi que, a partir de 1975, passaram a fazer parte deste mercado os mutuários com renda entre 3 e 5 salários mínimos. Também foi uma época em que as casas construídas pelas Cohabs tiveram o aluguel valorizado, passando a ser comum o valor de aluguel ficar maior que a prestação cobrada (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, pp. 79-80), possibilitando ao mutuário inadimplente ter outras opções que somente o caminho da insolvência.

Essa diferença considerável de desempenho entre os dois períodos supracitados talvez possa ser creditada a decisões motivadas por questões político-partidárias, uma vez que o governo sofreu uma grande derrota nas urnas em 1974, podendo ter sido entendido por ele como um aviso das classes de baixa renda, motivo pelo qual o tenha levado a fazer algumas mudanças de rumo nas políticas habitacionais (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 89). Com relação ao período a partir de 1975, Azevedo (1988, p.113) lembra que:

Este período coincide como o início do processo de ‘abertura’, através da qual o governo buscou uma base mais ampla de legitimação política – inclusive entre os setores populares – como aconteceu também nos primeiros anos de funcionamento do BNH (1964-69).

Houve, portanto, dois momentos no regime militar de uma preocupação maior com os problemas habitacionais dos mais pobres, momentos que coincidem com a tentativa do regime de ter mais aceitabilidade popular.

No governo militar, as organizações comunitárias não eram incentivadas ou trabalhadas, tendo o regime perdido a oportunidade de ter aproveitado desde o início do programa do BNH o potencial organizativo das comunidades. Ao contrário, o governo se apegou a uma forma rígida de produção de moradias através do setor de construção civil (BONDUKI, 2008, p. 74). O trabalho formal com as comunidades poderia ter diminuído as construções irregulares e os loteamentos clandestinos, ampliado os horizontes da política habitacional e dado resultados muito interessantes com a mitigação do deficit habitacional qualitativo.

Concomitantemente à tendência progressiva do BNH de evitar os mutuários cujos ganhos variavam entre 1 e 3 salários, o banco beneficiou grandemente as classes média e alta, utilizando-se de lotes “reservados” nas cidades (AZEVEDO & ANDRADE, 2011). Em centros de cidades e em áreas intermediárias entre centro e periferia, o BNH construiu para as classes média e alta moradias em lotes “reservados”, com uma infraestrutura completa tanto pública quanto privada com saneamento, pavimentação, clínicas, escolas, creches etc (CAMPANÁRIO, 1984, p. 16). Campanário (1984, p. 16) completa “De fato, segundo um levantamento, a grande maioria dos projetos de habitação (horizontal e vertical) de renda média e alta, aprovados e financiados pelo BNH, estão localizados nessas reservas.”

As famílias inseridas na faixa popular, onde residia o maior deficit habitacional, ficaram à margem do sistema, sendo parte delas atendidas através de programas especiais ou alternativos do governo como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb) (1975), o Promorar (1979) e João de Barro (1982) (CORRÊA, 2012, p. 58). Eram programas que não tinham como prioridade a construção de novas casas, o que era interessante, na medida em que promoviam loteamentos populares, procuravam urbanizar áreas ocupadas

irregularmente e auxiliavam na autoconstrução de moradias. A opção por esses programas foi o reconhecimento tácito do regime militar da incapacidade de atender classes mais pobres através de um sistema empresarial para habitação, tendo tais programas alternativos contribuído com apenas 6% das unidades financiadas pelo BNH (SANTOS, 1999, p. 16), o que foi considerado por Bonduki (2008) um equívoco, por não terem dado a devida atenção a esses programas alternativos “que incorporassem o esforço próprio e a capacidade organizativa das comunidades. Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem [...]” (BONDUKI, 2008, p. 74), uma vez que o sistema de construção de unidades prontas não conseguiu atender a demanda habitacional.

Na segunda metade da década de 70, o BNH ainda tinha recursos abundantes devido aos recolhimentos oriundos do “milagre econômico” que poderiam ser investidos maciçamente em habitações, mas o regime optou por investir boa parte destes recursos em grandes obras públicas estranhas aos objetivos primeiros do banco (BOLAFFI & CHERKEZIAN, 1985, p. 51). Entretanto, deve-se reconhecer que o Sistema Financeiro da Habitação, através do Plano Nacional de Saneamento, expandiu as redes de água e esgoto em importantes cidades do Brasil (CORRÊA, 2012, p. 58).

A inflação, que já vinha aumentando no final dos anos 70, disparou de vez partir dos anos 80 chegando a 100% em 1981 e 1982, não parando mais de crescer até o final do governo militar. Como consequência, a inadimplência volta a crescer chegando em 1984 (quando a inflação já atingia 250% ao ano) a ter mais de 50% dos mutuários com prestações em atraso (BOTEGA, 2007, p. 70). Cercado de críticas e pressionado pelos mutuários, o regime militar resolve promover uma redução nas prestações, com um prejuízo significativo para o caixa do BNH (BONDUKI, 2008, p. 75).

Não obstante, até então nunca um órgão de habitação havia financiado uma quantidade tão grande de habitações: foram 4,4 milhões de moradias até a extinção do órgão (MARICATO, 1998, p. 70), ou seja, uma média de 200.000 moradias por ano durante os 22 anos de sobrevivência do BNH. No balanço final dos governos militares, as famílias com renda superior a 10 salários mínimos, que representavam 5% do deficit habitacional, receberam 60% do total de recursos, enquanto que para famílias com renda de até 5 salários mínimos, que representavam 85% do deficit habitacional, foram direcionados somente um terço dos valores aplicados (JACOBI, 1986, p. 262). Essa opção do regime militar fez aumentar os problemas sociais causados pela carência

de habitações para famílias de baixa renda, além de aumentar a concentração de renda no país (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 108), aumentando a população de moradores de cortiços e favelas (BOLAFFI & CHERKEZIAN, 1985, p. 50).

O Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação foram verdadeiros agentes incentivadores e dinamizadores da economia nacional e não especificamente da habitação e infraestrutura urbana, como objetivavam (BOTEGA, 2007, p. 68). Para Bolaffi (1982, p. 47) o problema da habitação popular nos governos militares “[...] não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural”. Não é coincidência a semelhança do programa do BNH com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), principalmente no que diz respeito à preocupação em gerar empregos na indústria da construção civil, pois, como se verá no capítulo 4, muitas ideias do Projeto Moradia objetivando evitar os erros cometidos no programa do BNH, foram abandonadas em prol da política anticíclica, quando do lançamento do PMCMV, reproduzindo os mesmos erros que se pretendiam evitar.

2.6) As políticas habitacionais no período 1985/2002

No início da Nova República a ideia de discutir o destino do BNH teve o apoio do governo de José Sarney (1986-1990), sendo criada uma comissão para analisar a situação do banco e as alternativas possíveis e viáveis para dar o melhor andamento à questão habitacional, com debates regionais, inclusive. Contudo, de forma abrupta, o governo simplesmente anunciou a extinção do banco (AZEVEDO, 1988, p. 118), ficando as funções que diziam respeito à habitação sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e, segundo Botega (2007, p. 70), “tornando a questão habitacional uma mera política setorial para esta instituição, que não possuía nenhuma tradição com relação ao tema”.

A questão habitacional no país foi fortemente agravada no governo Sarney uma vez que não houve uma gestão com direcionamento definido, os técnicos do BNH com anos de experiência foram pouco aproveitados, a autossustentação financeira do banco foi abandonada e o clientelismo contaminou as ações esporádicas implantadas pelo governo. A extinção do BNH não transformou a política habitacional do governo federal, mas a esvaziou, deixando-a sem rumo, abrindo oportunidades ao aparecimento de programas habitacionais em estados e municípios, chegando ao ponto de a

habitação se tornar uma atribuição concorrente entre os entes da Federação (BONDUKI, 2008, p. 77).

A alta inflação dos anos 80 atingia a todos, inclusive os mutuários das classes média e alta, aumentando a taxa de inadimplência. Os mutuários incapacitados de pagar as prestações se organizaram nacionalmente em um movimento que levou o governo a ceder à pressão com subsídios a todos, criando um rombo no sistema que se tornou mais grave com o Plano Cruzado em 1986 (SANTOS, 1999, p. 18). Para quem não tinha casa própria, a crise econômica e o crescente desemprego acentuaram os problemas, pois muitas famílias que ainda conseguiam alugar uma moradia em áreas urbanas consolidadas tiveram que se mudar para favelas ou invadirem áreas desocupadas (JACOBI, 1983, pp. 175-176).

O governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) teve como tônica a regulação de serviços pelo mercado, o que acentuou a situação, já de crise, na habitação. Collor lançou um programa pretensioso que objetivava construir mais de 240 mil casas em um período de seis meses, com financiamento através do FGTS (CORRÊA, 2012, p. 63). Em um intervalo de tempo pequeno, esse programa, chamado de Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), firmou uma quantidade de contratos que o caixa do FGTS não teve capacidade de absorver, provocando um colapso no sistema, que ficou comprometido e impossibilitado de liberar recursos para financiamento de moradias através do FGTS até o ano de 1995 (BONDUKI, 2008, p. 76). Uma característica do PAIH foi a total dissociação na execução das unidades habitacionais com programas de saneamento e desenvolvimento urbano, prejudicando os beneficiários, que já recebiam o imóvel com problemas de infraestrutura local (SANTOS, 1999, p. 21). São características do programa habitacional do governo Collor os atrasos de obras, muitas delas paralisadas e ou invadidas pela população sem teto. As obras inacabadas do governo Collor foram motivo de preocupação do governo Itamar Franco, que se empenhou de forma austera para concluí-las (ARAUJO, 2013, pp. 48-49).

O presidente Itamar Franco implantou mudanças institucionais para dar mais transparência na gestão das políticas de habitação, com maior controle social, participação comunitária através de conselhos locais e a contribuição das localidades com contrapartida financeira. Os programas habitacionais implantados foram em parte aproveitados no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com continuidade no caso do Habitar-Brasil, ou servindo como modelo para formulação de modelos posteriores, como foi o caso do Morar-município (SANTOS,

1999, p. 21). Esses dois programas habitacionais, que eram dirigidos à população de baixa renda, tinham uma forte vinculação com programas de infraestrutura, saúde, educação e geração de renda, sendo um dos recursos disponíveis o do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ARAUJO, 2013, p. 48). Como a situação na habitação já era crítica desde outros governos, o esforço empenhado no pouco tempo de mandato de Itamar Franco (1993-1994) foi insuficiente para apresentar melhoras significativas.

Dentre os programas habitacionais lançados no governo de FHC (1995-2002), o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é o primeiro a possuir um serviço de avaliação do entorno do local da moradia, para verificação da infraestrutura básica urbana. Com relação à configuração urbana das periferias, geralmente construídas fora das normas ambientais ou do uso do solo, com áreas de grandes dimensões em situações já estabelecidas, o governo reconheceu a necessidade de dar mais flexibilidade à legislação para possibilitar a resolução dos impasses criados, com a urbanização de áreas precárias. Foi lançado no governo FHC e mantido nos governos do PT o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H) que consistia em padronizar a produção de moradias visando à redução dos custos das construções. Constava também neste programa incentivo e orientações para a autoconstrução (ROMAGNOLI, 2012, p. 60).

Outra importante ação no governo FHC foi o Programa Carta de Crédito no qual o beneficiário podia optar, com o crédito recebido, por adquirir uma moradia nova, uma moradia usada, ou um terreno, ou a compra de materiais de construção. Nesse governo, houve uma grande demanda pelas modalidades de financiamento de material de construção, o que gerou um estímulo à informalidade e, principalmente, aquisição de imóveis usados, o que deixou de gerar um maior aquecimento da atividade econômica através da construção civil (CORRÊA, 2012, p. 64). Enfim, no governo FHC houve uma diversificação dos programas, havendo oferta de propostas diversas para habitação, diferentemente do que ocorre com o Programa Minha Casa Minha Vida em que há um tipo predominante de proposta, com construção convencional e homogênea de moradias (ARAUJO, 2013, p. 20). Na opinião do autor do presente trabalho, ambos os governos supracitados executaram políticas habitacionais incompletas, o primeiro com uma oferta de moradias muito abaixo das necessidades habitacionais do país e o segundo com restrição de ofertas alternativas de moradias.

Diferentemente do governo Collor, quando a questão habitacional ficou isolada, com sua vinculação ao Ministério da Ação

Social, no governo FHC a gestão habitacional se ligou a outras gestões correlatas no Ministério do Planejamento, possibilitando um atendimento integrado à família beneficiada. Os Programas Habitar-Brasil, Pró-Moradia, Habitat-Brasil/BID, associados ao Programa Pró-Saneamento, eram direcionados a assentamentos urbanos degradados, insalubres ou de risco, onde se podiam melhorar ou reconstruir moradias, com adequação ou ampliação da infraestrutura local, contando com parcerias de programas estaduais e municipais, caracterizando uma descentralização operacional (ARAUJO, 2013, p. 55). Para alguns autores, essa descentralização não é entendida como parceria, mas como transferência de responsabilidades para estados e prefeituras, condizente com as práticas neoliberais do governo FHC (SILVA, 2013).

Os programas Pró-moradia e Habitar-Brasil direcionaram a maioria dos seus recursos para fazer frente ao deficit habitacional qualitativo, com resultados finais considerados irrelevantes, diante da enorme dimensão da questão habitacional nas classes mais pobres (MARICATO, 1998). Segundo Cardoso (2006), houve uma limitação do fluxo de recursos do FGTS por parte dos setores de controle monetário do governo destinados ao Programa Pró-moradia, motivado pela preocupação com o equilíbrio entre entrada de contribuições para o FGTS - reduzidas com o crescimento do desemprego devido às crises mundiais enfrentadas pelo governo - e a saída/utilização do fundo, aumentadas pelos saques ocasionados pelas demissões. Ademais, no propósito de manter a estabilidade do real e superavit nas contas públicas, ocorreram bloqueios de recursos do Orçamento Geral da União para o Programa Habitar Brasil. A tabela 1 mostra valores com previsões do governo de alguns gastos com habitação e o que de fato ocorreu:

Tabela 1 – Valores de 1995 a 1998 relativos aos programas habitacionais Pró-moradia, Habitar-Brasil e Carta de Crédito

PROGRAMAS	PREVISTO (1995-1998)	EXECUTADO (1995-1998)
PRÓ-MORADIA	3.518.000.000,00	1.072.000.000,00
HABITAR-BRASIL	1.881.000.000,00	1.090.000.000,00
CARTA DE CRÉDITO	6.000.000.000,00	11.964.000.000,00

Elaborado por este autor, baseado em dados colhidos em Cardoso (2006).

A tabela acima mostra que os recursos executados para os programas Pró-moradia e Habitar-Brasil, direcionados a famílias de renda mais baixa, ficaram bem abaixo dos valores previstos. Ao contrário, o programa Carta de Crédito, referente a empréstimos individuais para moradias direcionadas a famílias de maior renda, o valor executado foi quase o dobro dos recursos previstos (CARDOSO, 2006).

Os recursos aplicados para moradias no governo FHC deixam um balanço final que não se pode comemorar: a faixa mais pobre da população, com renda até 3 salários-mínimos mensais e que representava mais de 80% do deficit habitacional quantitativo, teve direito a apenas 8,5% dos recursos disponibilizados. Por outro lado, para as famílias com renda maior que cinco salários-mínimos, foram destinados quase 79% dos recursos alocados (50,4% para faixa de renda de 5 a 10 salários-mínimos, e 28,5% para a faixa maior que 10 salários-mínimos (BONDUKI, 2008, p. 80). De forma semelhante a governos anteriores que, segundo Maricato (1998, p. 8), “[...] parecem ser vítimas de um destino inexorável de subsidiar o mercado privado e ignorar a maioria que é excluída, reafirmando um quadro dual”, percebe-se nesse governo a mesma preocupação com a autossustentação do sistema financeiro, o que colocava somente uma parcela das famílias de renda mais baixa em condições de entrar num financiamento.

A despeito do reconhecimento da cidade ilegal e das boas intenções iniciais de atacar os pontos nevrálgicos da problemática habitacional, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso mostrou na prática como é difícil romper com interesses arraigados num ambiente, como opina Maricato (1998, p. 68), de um “mercado residencial altamente especulativo e restrito a uma minoria convivendo com a gigantesca ilegalidade promovida pelas favelas, ocupações e loteamentos irregulares”.

CAPÍTULO 3 - A EXPANSÃO URBANA NAS PERIFERIAS E O ESTATUTO DA CIDADE

3.1) Introdução

No século XX, o aumento do número de cidades concomitantemente ao número de pessoas que nelas passaram a morar fez com que a maior parte da vida humana acontecesse nas cidades, tornando-as os locais privilegiados para o desenvolvimento das relações humanas (NUNES, 2011, p. 34). Cada habitante da cidade tem uma série de necessidades durante toda a sua vida cuja estrutura urbana deve correspondê-lo enquanto indivíduo e ser social. Essa estrutura urbana deve também atender as necessidades de grupos sociais distintos de forma simultânea, ainda que tais necessidades possam mudar no decorrer do tempo (LEFEBVRE, 2001, p. 105). Entretanto, a realidade mostra que alguns têm mais “direito à cidade” que outros, e que a necessidade somada à carência material levam muitos a morarem em áreas cuja estrutura urbana está abaixo das condições mínimas de uma vida digna. Lefebvre (2001) lembra que:

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada (LEFEBVRE, 2001, p. 117).

No Brasil, essa transformação pensada por Lefebvre se expressa em forma parcial no Estatuto da Cidade, resultado de muitos anos de estudos, discussões e ações de movimentos sociais. Conforme já exposto no capítulo anterior, os séculos XIX e XX passaram-se sem que houvesse muitas preocupações dos governos brasileiros com os problemas sociais ocasionados pela falta de planejamento urbano e pelo deficit habitacional, sendo característica do liberalismo a não intervenção do Estado na propriedade privada. Portanto, as limitações materiais e econômicas foram um entrave ao direito de moradia, e a necessidade de um teto para viver empurrou famílias para áreas de expansão periférica. Segundo Telles (2006, p.84), “[...] esses territórios são atravessados por lógicas distintas. Lógicas de mercado, certamente. Mas também a presença de atores políticos e institucionais situados em circuitos de práticas que fazem transbordar o perímetro estreito do ‘mundo da pobreza’”.

Mesmo com o Estatuto da Cidade aprovado, o século XXI iniciou com a ideia de estado mínimo, mudando a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores, quando passa a existir uma prestação positiva do Estado, com a disposição de enfrentar os problemas urbanos e intervir de forma mais direta com a concessão de subsídios para que a população mais pobre tenha a habitação como direito social de fato (NUNES, 2011).

3.2) A expansão urbana nas periferias

Nas cidades, as áreas centrais e/ou privilegiadas são normalmente portadoras de infraestrutura urbana completa, atreladas a uma maior valorização. À medida que se distancia destes núcleos, a valorização decresce, pois a infraestrutura urbana se reduz, e a informalidade aumenta, havendo sempre uma hierarquização entre os espaços periféricos (SANTOS, 1980, p. 23). Esse processo faz da especulação uma realidade em toda a região metropolitana, podendo transformar moradores pobres em proprietários fundiários de periferia, ao colocar à venda seu imóvel que se valorizou e se deslocarem para áreas mais distantes de onde moravam (SANTOS, 1980, p. 30).

Para que haja núcleos metropolitanos devem necessariamente existir as periferias. As periferias possuem graus diferenciados de informalidade e, caso essas áreas recebam investimentos urbanos que reduzam o seu grau de informalidade, certamente surgirão novas áreas mais distantes desprovidas de infraestrutura (SANTOS, 1980, p. 24). No entanto, antes que uma área fique totalmente tomada devido a investimentos em infraestrutura, já surgem outros loteamentos que deixarão aquela com vazios não utilizados, mas valorizáveis (SANTOS, 1980, p. 41).

Pode-se dizer que a informalidade é inerente ao modelo de crescimento urbano de nossas cidades, com lotes mais baratos demandados por trabalhadores pobres que geram a escassez, sendo este um dos mecanismos da sobrevivência do capitalismo, pois a escassez é que faz o mercado fixar preços (VILLAÇA, 1986, p. 6). Para Santos (1980, p. 35), essa informalidade representa uma vantagem para o Estado, que não precisa aplicar nas áreas abertas para expansão urbana recursos que são disputados por classes de todas as rendas. Na verdade o “pote” das riquezas do país é um só e a divisão é de acordo com o mecanismo do nosso sistema capitalista que não pode dar muito ao trabalhador, sob pena de seu salário aumentar proporcionalmente ao aumento de seu padrão de vida (VILLAÇA, 1986, p. 6). As

desigualdades aparecem justamente na divisão do “pote” de riquezas, ficando a maioria sem condições de ter um salário que lhe propicie a aquisição de uma moradia em uma área urbana consolidada.

Alguns governos se sentem tão à vontade com a potencial existência de, nas palavras de Jacobi (1983, p. 163) “acampamentos desprovidos de melhorias urbanas”, que concretizam ações de doação de lotes, fato que Maricato (2002) complementa:

Em Goiânia, Brasília e Maceió, a ilegalidade na ocupação do solo, com a promoção de imensos loteamentos populares foi iniciativa única e exclusiva do Estado. Isolados da ‘cidade oficial’ ou da ‘cidade legal’, esses depósitos de pessoas, marcados pelo abandono, são produto de iniciativas populistas, bem-sucedidas do ponto de vista eleitoral, mas que resultam numa tragédia em termos sociais, urbanos e ambientais.

Das 4,4 milhões de casas construídas no país entre 1995 e 1999, foram 3,7 milhões de casas construídas fora do mercado legal, privado ou público (BONDUKI, 2008, P. 88), o que mostra a magnitude da informalidade das construções no Brasil à época. As construções irregulares são executadas geralmente nos loteamentos clandestinos, que se iniciam com a venda dos piores lotes a preços baixos, havendo então uma movimentação de construções, autoconstruções, iniciativas comerciais que começam a dar vida ao lugar. Muitas vezes, os primeiros compradores se organizam (costumam até eleger vereadores) para reivindicarem das autoridades melhoramentos na área como transportes, saneamento, pavimentação, posto de saúde etc. Quando começam aparecer benfeitorias pleiteadas, empresas ou loteadores lançam outro loteamento mais distante oferecendo lotes baratos. O primeiro loteamento, agora com uma infraestrutura básica, tem os lotes remanescentes e mais bem localizados vendidos a preços bem mais altos. Então, numa área loteada, os lotes nunca são vendidos de uma vez, sendo regra um loteamento não ser ocupado em sua totalidade antes de começar outro mais distante (SANTOS, 1980, PP. 29-30).

Os lotes mais distantes atraem os trabalhadores mais pobres não só pelos preços, mas também pelas facilidades proporcionadas pelos loteadores. Para a venda desses lotes não são exigidos procedimentos burocráticos, normalmente necessários em um financiamento oficial. No

entanto, este sistema autônomo faz parte do processo que tem por objetivo a obtenção de lucros especulativos (SANTOS, 1980, P. 32).

Portanto, a expansão horizontal nas cidades pode ser caótica por não ter um planejamento oficial, mas não é uma expansão espontânea, pois segue um padrão bem definido (SANTOS, 1980, p. 31-32). Toda esta dinâmica conta com a impunidade dos loteadores clandestinos e a omissão do Estado (JACOBI, 1983, p. 164), sendo para alguns políticos uma situação bem conveniente, gerando dividendos eleitorais e até financeiros. Não obstante, os loteadores clandestinos são considerados criminosos, sujeitos à prisão pela Lei Lehmann* (BRASIL, 1979).

Assim como o direito de propriedade, a especulação é considerada um direito do proprietário, e a tributação sobre áreas propositadamente mantidas sem utilização é de competência do poder municipal, que muitas vezes não utiliza dessa prerrogativa, formando assim os bolsões de áreas desocupadas no espaço urbano, “reservados” para especulação, que costumam proporcionar fortunas aos loteadores que não precisam fazer nada mais que esperar, pois grande parte da valorização é “custeada” pelo Estado. O solo deixa de ser um bem útil e se transforma, nas palavras de Bolaffi (1982, p.59) “num objeto de ações econômicas alheias ao seu valor de uso”. O Estado, omissor, faz a sociedade como um todo ser duplamente afetada pela ação especuladora da propriedade, pois, além de investir com infraestrutura e serviços públicos em bens particulares, a não utilização destes bens lhe provoca prejuízos como abaixa densidade de ocupação do solo urbano, com consequente aumento das distâncias e transportes menos eficientes (BOLAFFI, 1982, p. 60). Essa ociosidade dos recursos investidos pelo Estado prejudica famílias trabalhadoras, que, apesar de áreas disponíveis com infraestrutura, terão que ir para lugares onde não há tais recursos (CAMPANÁRIO, 1984, p. 16).

Qual seria a explicação para que haja uma alta valorização do solo urbano, com índices superiores à inflação? Trata-se, explica Bolaffi (1982, p.60) “[...] de um processo que implica a privatização de riqueza gerada no setor público [...]”, ou seja, os recursos captados pelo Estado, principalmente impostos que todos pagam, são incorporados ao valor das terras urbanas de seus proprietários através de infraestrutura básica, serviços e equipamentos públicos, proporcionando a estes proprietários

*Lei nº 6.766 de 19/12/1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano cujo capítulo IX lista os crimes previstos por irregularidades em loteamentos ou desmembramentos do solo, estando o infrator sujeito a pena de 1 a 4 anos de prisão, além de multa de 5 a 100 vezes o salário mínimo.

um lucro sem nenhum tipo de risco. O mutuário é duplamente afetado, uma vez que, além dos impostos diretos e indiretos pagos ao governo, ainda paga a valorização especulativa “conquistada” pelo loteador (BOLAFFI, 1982, p. 66). É um processo em que a elite se apropria de recursos públicos em seu proveito e o trabalhador ainda tem que pagar por isso. Jacobi (1983, p.150) completa:

[...] o Estado desempenha papel fundamental no processo espoliativo, em decorrência da orientação excludente da política de investimentos públicos, tornando-se gradativamente o principal responsável pela precariedade da população, que cada vez mais é relegada a uma situação de ‘moradores subalternos’, sem direito ao usufruto das benesses da urbanização.

Como o solo urbano se transformou em mercadoria e tem uma participação importante no custo final da casa, pode-se recorrer a duas providências básicas visando reduzir o custo da moradia: a primeira é aumentar a produtividade na construção, um assunto complexo que depende de uma série de fatores técnicos para viabilizar o processo; a segunda é tentar reduzir a especulação imobiliária, que depende da elevação de impostos prediais e territoriais para limitar a rentabilidade dos investimentos imobiliários (BOLAFFI, 1982, pp. 68-69).

A indignação da população com relação à espoliação fundiária já vem de algumas décadas, como explica Jacobi (1983, p.165):

A luta pela regularização dos loteamentos clandestinos foi das primeiras ações que geraram movimentos populares em meados da década de 70. A mobilização da população se inicia a partir do momento em que os moradores que compraram seus lotes há mais de cinco anos, ao pagarem a última prestação, não conseguem receber a escritura definitiva de compra de sua propriedade nem inscrevê-la no registro de imóveis.

Existem instrumentos no Estatuto da Cidade que mitigam ou limitam as ações especulativas e podem fazer parte do plano diretor da cidade, como o IPTU Progressivo no Tempo ou a delimitação de perímetros urbanos, limitando a expansão periférica. Tais instrumentos dependem do Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de

20.000 habitantes, no entanto, a forma socialmente desejável de fazê-lo depende de vontade política dos representantes de cada cidade (ROLNIK et al, 2011, p. 134). Elaborar um plano diretor incluindo itens de política fundiária já é um desafio considerável para a prefeitura, devido a pressões de grupos de pessoas sempre poderosas na cidade, cujos interesses são divergentes aos daqueles que procuram a função social da propriedade. Com o plano elaborado e aprovado, novos problemas podem aparecer como dificuldades de gestão da prefeitura e pressões de interesses privados sobre os agentes executores do plano diretor (ROLNIK et al, 2011, pp. 154-155).

Outro problema comum no Brasil, que ocorre nas cidades de médio e grande porte, relaciona-se aos imóveis vagos e depreciados. Segundo Fernandes (2010):

A interpretação de que o direito de usar, gozar e dispor do bem permite também não usar, não gozar e não dispor do bem de maneira absoluta — possibilitou a existência de um número enorme de vazios urbanos (especialmente de áreas com serviços e infraestrutura), edifícios subutilizados ou vazios, preços altíssimos de lotes, bem como a explosão do crescimento informal (FERNANDES, 2010, p. 66).

Os imóveis ociosos estão localizados em áreas centrais e consolidadas, representando uma porcentagem altamente significativa em relação ao deficit habitacional no Brasil. No ano 2000, eram 4,5 milhões de domicílios urbanos vagos, parte deles (cerca de 840.000) depreciados por estarem localizados em edifícios antigos não reformados (BONDUKI, 2008, p. 85). Havia, então, este número impressionante de 3,66 milhões de imóveis vazios em condições de serem utilizados, cercados de toda a infraestrutura necessária, enquanto milhões de famílias moravam em áreas distantes ou de risco, com infraestrutura precária, formando um deficit habitacional qualitativo contado também aos milhões. Segundo Bonduki (2008, p.86), “Se, por hipótese, fosse possível utilizar esse número expressivo de imóveis vagos para alojar famílias necessitadas de moradia, seria possível sanar 83% do deficit nacional de unidades urbanas...”. Em 2010, devido à continuidade do esvaziamento dos centros urbanos, o número de casas e apartamentos vagos no país era de cinco milhões de unidades (ROLNIK, 2010, p. 14), em áreas bem localizadas e com infraestrutura completa. Maricato (2010, p. 15) cita alguns exemplos:

Em alguns casos como acontece em cidades do Centro-Oeste do Brasil (Campo Grande, Goiânia e Palmas), as terras vazias servidas de infraestrutura (água, coleta de esgoto, pavimentação, iluminação pública) poderiam acomodar mais que o dobro da população dessas cidades – o que não impede de grande parte da população de rendas mais baixas estarem praticamente fora do tecido urbano contínuo. Por outro lado, nas metrópoles, em especial no Rio de Janeiro e em São Paulo, ganha maior importância o número de imóveis edificadas vazios. Esse número se aproxima do déficit habitacional de ambas as cidades. Esses imóveis se concentram nas áreas mais centrais e, portanto, atendidas por infraestrutura e oferta de serviços urbanos.

Famílias de baixa renda que lutam para conseguir acudir suas necessidades mínimas constituem uma realidade que existe em quase todos os lugares do mundo. Nos chamados países capitalistas centrais foram tomadas providências (MARICATO, 1998, p.68) como: 1) Reprimiram a especulação imobiliária; 2) Procuraram aumentar a produtividade no setor da construção para reduzir custos; 3) Ofereceram subsídios aos financiamentos; 4) Viabilizaram o aumento da infraestrutura urbana.

No Brasil, tais providências demoraram a chegar, ou não têm o efeito desejado, ou ainda não existem: 1) Apesar de o Estatuto da Cidade ter sido aprovado em 2001, há ainda resistências das elites e dificuldades de aplicação por parte dos governos, o que causa, por exemplo, embaraços às prefeituras que pagam terras a preço de mercado para poder cumprir suas contrapartidas no Programa Minha Casa Minha Vida (MARICATO, 2009); 2) A grande maioria das construções no país é executada de forma convencional, o que torna insignificantes as tentativas de melhorar a produtividade na construção; 3) Subsídios de verdade para as famílias de baixa renda acontecem há pouco tempo, mas sem conseguir atender parte significativa da população carente (BONDUKI, 2009); 4) A infraestrutura urbana definitivamente não é realizada visando aquisição de terras urbanas pelas famílias de menor renda, ao contrário, a regra é fazer com que os investimentos públicos favoreçam o mercado especulativo (MARICATO, 1998).

3.3) O Estatuto da Cidade

Em 1963 foi discutida em um congresso de arquitetos o que pode ser considerada como a primeira proposta de reforma urbana no país. Nela era sugerida a criação de um órgão federal para dar rumo à política urbana e habitacional, com a questão da terra sendo considerada como central. Tal proposta foi absorvida pelo regime militar, apesar de bem diferente da imaginada pelos arquitetos, sendo criado um plano em que a questão fundiária foi totalmente ignorada (MARICATO, 2000, 2010). A questão da distribuição de terra urbana ficou da forma patrimonialista de épocas anteriores, uma vez que permaneceu excluído qualquer instrumento constitucional mais específico para garantir a terra urbana consolidada para a população de menor renda.

Na Constituição de 1988, pela primeira vez foi redigido um texto sobre reforma urbana (PORTO, 2002), entretanto, demorou treze anos para que os artigos 182 e 183 da Constituição fossem regulamentados através da Lei Federal 10.257, aprovada em 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

O parágrafo 2º do artigo 182 da Constituição (BRASIL, 1988) diz: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Foram exigidos planos diretores para cidades com populações maiores que 20.000 habitantes somente após a aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição. Entretanto, o Estatuto da Cidade “é uma lei voltada a instrumentalizar os municípios no seu papel constitucional de principal executor da política de desenvolvimento urbano” (ROLNIK, 2001, p. 7). Portanto, o Estatuto da Cidade teve a função de munir os planos diretores de instrumentos para que sejam elaborados de tal forma que cumpram a função social que a Constituição incumbiu-lhes.

Então, a partir da Constituição de 1988, com a importância dada às cidades na construção de uma nova política urbana e habitacional, o Plano Diretor passou a ser pensado como um instrumento transformador. Ele já era um instrumento utilizado há décadas em cidades brasileiras para estabelecer os rumos que devem tomar o crescimento da cidade, principalmente a definição dos investimentos públicos, apesar de aplicados para atender, na maioria das vezes, os interesses das classes dominantes do lugar. O Estatuto da Cidade institucionalizou o Plano Diretor como um instrumento obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, criando oportunidade a essas cidades de dispor em forma de lei questões como IPTU progressivo,

delimitação de Zonas de Interesse Social (ZEIS), regularização de habitações subnormais, usucapião especial (ROLNIK et. al., 2011, p. 134).

O tempo decorrido entre a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade foi um período que desencadeou ações de reformas urbanas em várias cidades do Brasil, motivadas principalmente por iniciativas de prefeituras, embasadas diretamente na promulgação da Constituição e, portanto, sem uma referência instrumental, que se daria somente após a aprovação do Estatuto da Cidade (FERNANDES, 2010, p. 60). Em função dessa falta de regulamentação, houve um período de muitas experiências com implantação de leis urbanísticas, planos diretores, orçamentos participativos que, segundo Fernandes (2010, p. 60), “[...] tornou-se um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos que estabeleciam novas relações entre os setores estatal, privado, comunitário e voluntário no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano”.

Para se chegar a um entendimento comum e a aprovação no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade foi tema de longas discussões, pois havia ideias consideradas inovadoras e progressistas que não agradavam representantes de determinados grupos de interesse, principalmente do setor imobiliário, que preferiam a continuidade do desenvolvimento urbano informal, para que se mantivesse a natureza elitista do planejamento das cidades. Um dos motivos que fizeram com que esses grupos cedessem, proporcionando uma votação unânime, foi por entenderem que a importância dada pela Constituição às cidades e a conhecida ineficiência ou pouca interferência no planejamento urbano das autoridades cidadinas não fariam mudar muita coisa, uma vez que é concedida a cada cidade autonomia para decidir que instrumentos do Estatuto mais lhe conviriam utilizar (FERNANDES, 2010, p.59).

O artigo 183 da Constituição trata da importância que se deve dar ao valor de uso da propriedade, e o artigo 182 coloca a cidade como elemento central nas garantias das suas funções sociais e elege o Plano Diretor Municipal como elemento essencial para que se consiga fazer um ordenamento territorial justo para todos (BRASIL, 1988). A regulamentação desses dois artigos fez do Estatuto da Cidade um documento em que se detectam esferas distintas, que respondem perguntas básicas como: O que é? O que fazer? Como fazer? Há então uma seção explicativa em que os princípios constitucionais de política urbana são conceituados, principalmente no que se refere à noção de que todos têm o direito de usufruir dos benefícios da urbanização. Há uma esfera em que tais princípios de política urbana são materializados por

meio de instrumentos que podem concretizar o direito de todos à cidade. Em outra esfera, esses instrumentos são apresentados de uma forma institucionalizada para a gestão urbana, através de mecanismos, processos e recursos (FERNANDES, 2010, p. 61).

O Estatuto da Cidade menciona instrumentos que incluem planos nacionais, regionais e estaduais, culminando com o planejamento municipal e a elaboração do plano diretor, acompanhado de instrumentos como parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, diretrizes orçamentárias, plano plurianual dentre outros planos, além do importante instrumento tributário, o IPTU progressivo.

Os instrumentos jurídicos e políticos têm as seguintes formas (BARROS et al, 2010):

- Formas de intervenção social, destacando-se: *direito de preempção, instituição de ZEIS, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, desapropriação;*
- Indução do desenvolvimento urbano, destacando-se: *transferência do direito de construir, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas;*
- Regularização fundiária, destacando-se: *usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície; concessão de direito real de uso;*
- Democratização da gestão urbana: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para determinados grupos sociais.

Nos próximos parágrafos são descritos os instrumentos acima destacados nas formas de intervenção social, de indução ao desenvolvimento urbano e de regularização fundiária.

As *ZEIS* são áreas delimitadas pelo poder público que passam a ter exigências urbanísticas mais brandas, para que possam se enquadrar em padrões compatíveis com a realidade das camadas de renda mais baixa da sociedade. A instituição de *ZEIS* tanto pode ser utilizada como forma de intervenção social, para diversificação de camadas sociais em determinadas regiões da cidade, como para regularização de áreas ocupadas ou desocupadas. A possibilidade de flexibilização das normas municipais de urbanização nas *ZEIS* são aceitáveis justamente para casos como a manutenção de assentamentos subnormais, sendo minimizadas as remoções de moradias no processo de regularização fundiária (BARROS et al, 2010, p. 96).

O *direito de preempção* é um instrumento em que possibilita a uma determinada área particular delimitada no Plano Diretor ser

adquirida pelo município de forma prioritária, antes que seja negociada entre particulares (BARROS, 2010, p. 105). Conhecida também como direito de preferência, essas áreas seriam compradas pelo município a preço de mercado, mas sem a morosidade de um processo de desapropriação (ROLNIK, 2010, p. 104). Seria uma excelente alternativa para construção de conjuntos habitacionais verticais em áreas urbanas consolidadas, o que também propiciaria diversificação de camadas sociais. O conjunto habitacional vertical requer áreas de implantação bem menores que os conjuntos horizontais que, na maioria das vezes, são viabilizados somente em terrenos isolados e mais afastados do centro urbano, como ocorrem na maioria dos empreendimentos do PMCMV em Montes Claros para famílias com renda de até R\$1.600,00.

O *parcelamento, edificação ou utilização compulsórios* refere-se a ações para penalizar o uso inadequado de determinado imóvel. Para que o imóvel cumpra o preceito constitucional da função social, o proprietário é notificado e tem um ano para apresentar projeto de adequação da edificação e mais dois anos para executar a adequação, podendo esse prazo ser alterado dependendo do porte do empreendimento. Caso não tenha tomado providências nos prazos estipulados, passa a ser cobrado IPTU progressivo no tempo. Se o proprietário não tomou nenhuma providência em cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, estará sujeito à desapropriação. O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios pode funcionar muito bem para combater a especulação imobiliária e diminuir os vazios urbanos. O IPTU progressivo é um instrumento poderoso que visa direcionar determinado uso ou ocupação para ser aplicado em cidades que tenham realmente problemas de ocupação excessivamente dispersa, não devendo ser utilizado para fins exclusivos de aumento arrecadatório (BARROS et al, 2010, pp. 97-98).

Alternativa diferente para um imóvel ocioso é o *direito de superfície*, em que há a cessão do imóvel ocioso por um tempo determinado ou indeterminado. Em caso de tempo determinado, findo o prazo estipulado o proprietário recebe de volta o imóvel com as benfeitorias feitas e sem indenização, se assim for estipulado em contrato. O interessante nesse instrumento é a manutenção, pelo tempo de contrato ou indefinidamente, do valor de uso do imóvel, pois não é permitida a sua transferência para fins diferentes àqueles constantes no contrato (BARROS et al, 2010).

Na *outorga onerosa do direito de construir*, o proprietário, mediante contrapartida, adquire o direito de construir acima do

coeficiente de aproveitamento de determinadas áreas. O coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno (KHAIR, 2001).

Como as normas urbanísticas de cada cidade impede, em tese, que o proprietário de um imóvel possa fazer no seu terreno o que bem entender, a não utilização inclusive, os instrumentos de direito de superfície e de outorga onerosa do direito de construir permitem que se possa separar a propriedade de um terreno do seu direito de edificação, de forma a não causar prejuízos ao proprietário ou à cidade, além de propiciar a função social de um imóvel. São instrumentos que, se bem acompanhados e fiscalizados, podem promover um desejável adensamento populacional ou aumento do número de atividades de uma determinada região, mas sempre com controle para não haver exageros, o que poderia inverter o objetivo da função social, valorizando a terra urbana em demasia com natural expulsão da população do lugar (ROLNIK, 2001).

A *concessão de direito real de uso* é uma alternativa prevista para se implantar projetos habitacionais sem a necessidade de desapropriação, compra ou doação. Normalmente, esse tipo de instrumento é aplicado para imóveis subutilizados geralmente pelo poder público municipal, estadual ou federal, mas nada impede que a concedente seja da iniciativa privada. É um contrato no qual quem recebe os direitos de uso do imóvel, como associações, cooperativas ou entes públicos, podem promover a viabilização do empreendimento para os beneficiários que utilizarão o imóvel (ROLNIK, 2010, pp. 130-131).

A *desapropriação* para fins de reforma urbana é um instrumento com caráter de sansão, mas o valor indenizatório deve corresponder ao valor de mercado, de acordo com a base de cálculo do imposto predial e territorial urbano (IPTU), pagos através de títulos de dívida pública com prazo de resgate de dez anos. Um instrumento que apresenta vantagens para o proprietário em relação à desapropriação é a *transferência do direito de construir*, quando há interesse público por um determinado terreno por razões ligadas à preservação ambiental, paisagística, histórica ou interesse social ou cultural. O coeficiente de aproveitamento que o proprietário não poderia utilizar nesse imóvel, objeto de interesse público, pode ser transferido para outro imóvel para o usufruto dele ou de um terceiro. As *operações urbanas consorciadas* tratam de instrumento de maior escala que visam a induzir a utilização ou reutilização de áreas da cidade, aumentando o coeficiente de utilização do solo. São operações concretizadas em parceria do poder público junto com atores da iniciativa privada, que podem aumentar a

disponibilidade de terras urbanizadas a classes de menor renda, por isso, há de se tomar cuidado também neste caso para que a concentração de recursos desses atores não promova a expulsão dos moradores da área recuperada devido à sua valorização (BARROS et al, 2010; ROLNIK, 2010).

A *usucapião especial de imóvel urbano* trata-se da posse efetiva de determinado imóvel de até 250 metros quadrados, transformando-o em domínio ou propriedade, desde que seja ocupado ininterruptamente e sem oposição por cinco anos, e que o beneficiário não seja proprietário de nenhum outro imóvel. Em situações em que não for possível identificar os terrenos por família, inviabilizando a proposição de ações individuais, como em favelas ou cortiços, poderá ocorrer a usucapião coletiva, caso em que é demarcado o perímetro do conjunto ocupado para a ação coletiva. É um instrumento voltado para a redução das desigualdades sociais, tendo a participação do Ministério Público e, qualquer serviço de cartório ou assistência jurídica deverá ser gratuito (BARROS et al, 2010, p. 102).

Há um instrumento originalmente tributário que pode ser utilizado como importante instrumento urbanístico para políticas habitacionais, que é a *ação em pagamento*. Com esse instrumento, as dívidas de contribuintes com o município podem ser pagas através de transferência de imóveis para o poder público, desde que o poder público tenha interesse em tais imóveis por serem, por exemplo, terrenos bem localizados que viabilizem a sua utilização na promoção de políticas públicas habitacionais no município (ROLNIK, 2010).

Os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade foram concebidos no intuito de trazer um ordenamento urbano mais justo, sendo o êxito na aplicação de tais instrumentos alcançados através de intervenções para dar outro sentido de posse sobre um bem imóvel, procurando mudar a dinâmica dos mercados imobiliários, com menos segregação socioespacial. Importante salientar que tais instrumentos podem ser utilizados de forma combinada, e devem ser assim aplicados conforme as particularidades e a estrutura de cada cidade (FERNANDES, 2010, p. 62). Os instrumentos do Estatuto da Cidade, alguns supracitados, e os instrumentos tradicionais contidos em códigos de obras ou leis de uso do solo, também podem ser combinados, para surtir o melhor efeito político, social e econômico possível. Fernandes (2010, p. 62) pondera:

Contudo, a utilização de tais instrumentos e a efetivação das novas possibilidades de ação pelos

municípios depende, fundamentalmente, da definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação, expressando um “projeto de cidade”.

A expressão “projeto de cidade” remete-nos à expressão “ciência da cidade”, descrita por Levebvre (2001) no capítulo 1 do presente trabalho, em que esse autor considera importante, mas não suficiente para se chegar ao ideal de uma cidade justa. Uma legislação e um planejamento bem elaborados são fundamentais, mas, para reverter a lógica capitalista estabelecida é necessária a participação da sociedade, incluindo as pessoas diretamente segregadas, representando de fato as forças sociais e políticas, o que traria os efeitos almejados por todos (LEVEBVRE, 2001, p. 113).

Fernandes (2010, p. 70) lembra que:

A experiência brasileira tem claramente demonstrado que a reforma urbana requer uma combinação precisa, ainda que quase sempre elusiva, entre mobilização social renovada, reforma jurídica e mudança institucional. Esse é um processo aberto, cujo resultado na qualidade das mudanças estão intrinsecamente ligados à capacidade de a sociedade efetivamente exercer seu direito de participar do processo de ordenamento urbanístico da cidade.

Talvez seja essa a razão dos insucessos no planejamento urbano ainda em grande parte das cidades brasileiras, tendo havido uma mobilização nacional forte na elaboração do Estatuto da Cidade, mas uma dispersão principalmente na implantação dos planos diretores. No segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por questões políticas ligadas ao apoio do governo no Congresso Nacional, foi procedida a saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades, sendo substituído por Márcio Fortes do Partido Progressista (PP). Com a saída de Olívio Dutra e grande parte dos assessores técnicos que lá trabalhavam, houve uma mudança radical na forma de pensar as políticas habitacionais, com o abandono de grande parte do planejamento traçado até então (LOUREIRO et al, 2013, p. 17). A forma como o governo passou a conduzir tais políticas no país também mostra essa dissipação do calor inicial de mobilização social, com processos decisórios centralizados, principalmente após o lançamento

do PMCMV, e ações referentes ao ordenamento urbanístico entregue à iniciativa privada, que escolhe as áreas de implantação dos conjuntos habitacionais pensando no lucro que receberão pela empreitada, restando às famílias beneficiadas aguardarem o recebimento das casas e se contentarem com o que lhes forem entregues. Algumas formas de participação imaginadas e previstas, como os conselhos de habitação e de cidades, que objetivam elaborar ações mais adequadas para cada realidade local, foram deslegitimadas ou engolidas pela avalanche do PMCMV (ROLNIK et al, 2012).

É necessário que o planejamento urbano da cidade tenha a presença da comunidade em sua totalidade, única forma de os interesses em conflito chegarem a um ponto de equilíbrio, independentemente do governo de plantão (FERNANDES, 2010). Fernandes completa:

De modo geral, as tentativas de regulação, via planejamento urbano, inclusive na atual leva de planos diretores municipais, ainda não conseguiram estabelecer uma relação clara com as forças do mercado imobiliário. Isso gera, com frequência, forte aumento dos preços de terrenos e determina, assim, novas formas de segregação socioespacial (FERNANDES, 2010, P. 66).

Não obstante, o Estatuto da Cidade é considerado um conjunto arrojado de princípios, instrumentos e mecanismos que foram um avanço nas políticas urbanas do Brasil, tendo uma importância central para a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), pois foi baseado nas premissas do Estatuto da Cidade que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva pôde traçar uma estratégia para tentar reduzir o déficit habitacional no país (CORRÊA, 2012, p. 67).

A dificuldade de acesso à terra urbanizada é um problema que ocorre em cidades de todos os tamanhos, e que o Estatuto da Cidade poderia contribuir na sua resolução com a função social da propriedade. No entanto, o processo é específico para cada cidade, pois depende da implantação de planos diretores que, por sua vez, dependem de outros fatores, políticos e de competência dos administradores para manter e seguir um planejamento urbano (BONDUKI, 2008, pp. 87-88). Apesar de o Ministério das Cidades atuar fundado em uma gestão que procura integrar os diferentes setores relacionados com a estrutura urbana (habitação, saneamento, transportes urbanos e ordenação territorial), o mesmo dificilmente ocorre nas prefeituras, que costumam ter uma visão

setorizada na implantação do plano diretor, seguindo um esquema de gestões independentes e sem articulação entre setores, o que é um obstáculo para se chegar a um resultado adequado do plano (ROLNIK et al, 2011, p. 155).

A equipe que coordenou a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, base para a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, não desconhecia as dificuldades de se planejar o espaço urbano no Brasil, pois é comum nas cidades brasileiras, planos e leis de ordenação urbana não serem aplicados como planejado, caso contrariem os interesses dos detentores do poder local. Muitas vezes os planos diretores não se aplicam no espaço urbano como um todo, mas apenas onde se tem como referência o mercado imobiliário para benefício dos proprietários fundiários, deixando de lado o espaço urbano da periferia, considerado como cidade ilegal (MARICATO, 2005).

Portanto, um dos problemas mais comuns relacionado à questão fundiária no Brasil é a resistência de setores da sociedade brasileira à sua regulamentação e ao controle público sobre a terra urbana, sendo a função social da propriedade e da cidade de difícil aplicação, com obstáculos criados através de interpretações jurídicas e ideológicas (MARICATO, 1998). Pode-se afirmar que o estabelecimento da função social da terra urbana em sua totalidade é sobremaneira difícil, uma vez que há empecilhos formados por interesses extremamente poderosos e forças conservadoras culturais e políticas profundamente arraigadas, a ponto de Maricato (2010, p. 7) o considerar como um árduo desafio:

[O Estatuto da Cidade] trata de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. Se, no século XVIII, a Revolução Francesa seguiu a utopia de libertar a terra das relações de servidão e garantir seu acesso amplo por meio da propriedade privada individual, no século XXI a grande utopia é a restrição ao direito individual de propriedade tendo em vista o interesse coletivo.

As dificuldades e obstáculos mostram que o sucesso da implantação do Estatuto da Cidade em cada lugar é uma empreitada que depende de múltiplos fatores, pois deve ser executada de forma harmônica entre Estado, governos, técnicos e sociedade (MARICATO, 2010).

CAPÍTULO 4 - O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)

4.1) Preparação para o programa habitacional do Governo Lula

Com o fim do regime militar e a extinção abrupta do Banco Nacional da Habitação, o Brasil fica praticamente sem nenhuma proposta de política urbana que, somada à falência do Sistema Financeiro da Habitação, deixou um vazio no setor ao longo dos governos subsequentes até o final da década de 1990, com propostas de política urbana que não saíram do papel e algumas tentativas de implantação de políticas habitacionais que não foram significativas (MARICATO, 2006). As políticas urbanas passaram por seis ministérios nesse período, em uma trajetória descontínua e errática, sem que os governos soubessem exatamente o que fazer para dar um rumo adequado ao setor (MARICATO, 2005), ficando como marcas dos governos da chamada Nova República a deficiência no planejamento urbano e o baixo grau de integração entre as políticas urbanas (CARDOSO et al, 2011).

Entretanto, concomitantemente à volta da democracia formal no Brasil, apareceram em maior quantidade e com mais força os movimentos de moradias e as organizações comunitárias. Muitas destas organizações em parcerias com prefeituras, principalmente do Partido dos Trabalhadores, lançaram-se em programas habitacionais alternativos, utilizando práticas já muito conhecidas pelas comunidades, como mutirões para construção e reforma de moradias (BONDUKI, 2008). Há exemplos de união de competências entre estados, municípios e sociedade na tentativa de proporcionar gestões eficazes de programas sociais, principalmente de habitação. Dignas de nota foram as iniciativas de prefeituras municipais como a de Porto Alegre, que aplicou com sucesso o orçamento participativo, e ainda as prefeituras de Belo Horizonte, Recife e Diadema/SP, que procederam à regularização fundiária em favelas urbanizadas, utilizando-se de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social (MARICATO, 2005). Esses e outros municípios no Brasil formaram equipes técnicas e administrativamente competentes, além de politicamente articuladas com a sociedade, que permitiram experimentar projetos arrojados de políticas urbanas (CARDOSO et al, 2011). Os movimentos democráticos na década de 1980 culminaram com a Constituição Federal de 1988 e a inclusão na Carta Magna da função social da propriedade e da função social da cidade (BRASIL, 1988).

Como exposto no capítulo anterior do presente trabalho, a falta de regulamentação que perdurou durante quase treze anos, entre a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, foi preenchida pela continuidade dos programas alternativos e também por novas iniciativas de experiências urbanísticas de prefeituras pelo Brasil (FERNANDES, 2010). Após a derrota de Luiz Inácio Lula da Silva na eleição presidencial de 1989 é criado o Instituto Cidadania que, sob a liderança deste, apresenta propostas alternativas de políticas públicas. Ao longo de sua trajetória, até dar lugar ao Instituto Lula, ao término do segundo mandato desse presidente, o Instituto Cidadania abordou temas importantes para o país como segurança pública, energia, juventude e moradia (INSTITUTO LULA, 2015). No final da década de 90, o PT, através do Instituto Cidadania, deu início à elaboração do Projeto Moradia, como uma resposta aos movimentos sociais até então deflagrados e, principalmente, para criar um modelo de produção de moradias em larga escala (LOUREIRO et al, 2013, p. 14). Para isso, o projeto Moradia contava com a bagagem adquirida pelos planejadores das políticas urbanas em anos de experiência nas cidades administradas pelo PT (CARDOSO et al, 2011). A pretensão era realizar uma discussão ampla da problemática habitacional no Brasil, reunindo pessoas de setores heterogêneos da sociedade com diferentes pontos de vista sobre a questão, mas formando um conjunto técnico completo de conhecimentos no assunto e com o entendimento comum de que a moradia era uma prioridade nacional. Foi feita uma projeção de 15 anos para reduzir a um mínimo o deficit habitacional quantitativo e qualitativo, sendo fundamental para isso a articulação junto aos entes da Federação com criação, além do Conselho Nacional das Cidades, dos conselhos estaduais e municipais espalhados por todo o país. A articulação evitaria programas concorrentes e desperdício de recursos, além de ampliar a habilitação de agentes financeiros, inclusive cooperativas, para reduzir as taxas de administração dos financiamentos (BONDUKI, 2008).

No Projeto Moradia foi lembrada a correlação indispensável que deveria haver entre a moradia e todo o seu entorno, englobando em um único ministério os setores de habitação, saneamento, transportes urbanos e ordenação territorial, visando um planejamento sincrônico e uma coordenação integrada. A integração de setores naturalmente convergentes proporcionada pelo Ministério das Cidades pareceu óbvia depois de implantada, mas pode ser considerada como um marco histórico do planejamento urbano, pois, até então, a fragmentação destes setores era a regra (BONDUKI, 2008). Foi um longo processo de vinte

anos de lutas de lideranças políticas e populares até se chegar ao Ministério das Cidades, cuja criação está ligada aos movimentos sociais pela democratização do país e reforma urbana (MARICATO, 2006). A equipe elaboradora do Projeto Moradia considerava a aprovação do Estatuto da Cidade como fundamental para a viabilidade do projeto, principalmente para facilitar o acesso à terra e evitar a especulação imobiliária (BONDUKI, 2009).

A criação do Ministério das Cidades veio ocupar uma lacuna institucional que existia entre o Governo Federal e os outros entes federativos, com uma participação que já era prevista na Constituição Federal não somente como uma cooperação intergovernamental, mas como envolvimento efetivo no destino das cidades, através de marcos regulatórios para a habitação, saneamento e transporte (MARICATO, 2005). A formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) foi uma tarefa do Ministério das Cidades que precisou contar com uma mobilização envolvendo governos e, fundamentalmente, a sociedade, uma vez que havia exemplos de propostas de políticas urbanas tentadas a partir da segunda metade da década de 1980, que não tinham participação da sociedade e que morreram no nascedouro. Segundo Maricato (2005, p.8), “toma-se a formulação da PNDU como uma tarefa nacional e não federal”.

Então, a PNDU começou a ser pensada e edificada no Projeto Moradia, seguindo no Ministério das Cidades com abertura de espaços democráticos para ampla participação em conferências municipais e estaduais que serviram como preparação para as conferências nacionais (MARICATO, 2006). A ideia de pensar a questão urbana e habitacional de baixo para cima, ouvindo todos os segmentos da sociedade, foi materializada no mesmo ano da posse de Lula na 1ª Conferência Nacional das Cidades, evento cujos delegados presentes representavam mais de três mil municípios mobilizados socialmente (BONDUKI, 2008). Na 1ª Conferência Nacional foram definidos princípios, diretrizes e prioridades da política urbana e, posteriormente, em 2005, 2007, 2010 e 2013 aconteceram respectivamente as 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Conferências Nacionais das Cidades, aprofundando a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

4.2) A política habitacional no governo Lula

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva começou com dificuldades a implantação do Programa Moradia devido à preocupação com a estabilidade econômica, optando por manter no seu governo os

mesmos pressupostos da política econômica do governo FHC, inclusive com continuidade de alguns programas habitacionais anteriores (Pró-Moradia, PAR, Habita Brasil e Carta de Crédito) o que se traduziu em pouca possibilidade de conceder subsídios em financiamentos de moradias para as famílias de baixa renda no início do seu governo (BONDUKI, 2008).

A aprovação do Fundo Nacional de Habitação (FNH) mudou os rumos do programa habitacional do novo governo, com disponibilidade de recursos para a chamada faixa de interesse social, voltado à população com renda entre 0 e 5 salários-mínimos mensais, com um fundo específico que é o FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Foi lançado o Crédito Solidário, com condições favoráveis para financiamentos de habitação através de mutirões. Os programas habitacionais tomaram fôlego principalmente depois que o governo implantou medidas de desoneração da construção civil e estímulos ao crédito imobiliário. Outro fator importante que impulsionou significativamente o número de financiamentos foi a resolução do Conselho Monetário Nacional que possibilitou a entrada maciça de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE no mercado imobiliário, aumentando em mais de 10 vezes a disponibilidade desse crédito entre 2002 e 2008 (BONDUKI, 2009 p. 11). Posterior resolução, agora do Conselho Curador do FGTS, disponibilizou parcela considerável deste fundo em subsídios habitacionais para as famílias de baixa renda (BONDUKI, 2008, p. 100). Além destes recursos, havia ainda os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) que foram aplicados na habitação de forma crescente (BONDUKI, 2009, p. 12).

O Sistema Nacional de Habitação é o principal instrumento da política de habitação traçada pelo governo do PT, pensada desde o Projeto Moradia, consistindo em uma articulação entre os entes federativos e os agentes públicos e privados, sendo tal sistema dividido em dois subsistemas para atender todas as demandas reprimidas: Habitação de Mercado e Habitação de Interesse Social. O subsistema de mercado, dirigido principalmente à classe média, tem como principal fonte de recursos o SBPE, deixando de alocar recursos do FGTS, que seriam direcionados exclusivamente para a faixa de baixa renda, residindo aí uma das principais diferenças em relação às políticas públicas habitacionais praticadas pelos governos militares e neoliberais. O subsistema de interesse social, destinado à faixa de baixa renda, é provido de importantes fundos como o FGTS, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador

(FAT) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Parte do FDS foi utilizada para suprir recursos para o Programa de Crédito Solidário (PCS), criado em 2004, que visava a produção de moradias para famílias pobres através de entidades sem fins lucrativos, substituído posteriormente pelo PMCMV Entidades (CORRÊA, 2012, p. 89).

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), lançado em 1999 no governo FHC e dado continuidade no governo Lula, tinha a pretensão de quebrar o paradigma da casa própria, oferecendo uma opção diferente de acesso à moradia, tentando reproduzir no Brasil os exemplos bem-sucedidos da locação social em países da Europa, com oferecimento de aluguel subsidiado. No arrendamento a família passa a morar no imóvel pagando um aluguel com valor geralmente menor que o aluguel de mercado para um imóvel correspondente, e tem a opção de compra ao final de um número estipulado de aluguéis/prestações. A ideia de ocupar vazios urbanos nas cidades de grande e médio porte, recompondo o tecido urbano com alocação de famílias arrendatárias em áreas com entornos urbanizados era animadora. O arrendamento tinha finalidades outras que beneficiavam todas as partes interessadas no negócio: dar mais segurança financeira às construtoras com ausência de prejuízo, uma vez que o comprador do imóvel construído era a Caixa Econômica Federal (CAIXA); dar mais segurança jurídica à proprietária CAIXA, uma vez que a inadimplência do mutuário possibilitava reaver mais rapidamente o imóvel; reduzir as taxas de juros na opção de compra pelo mutuário, pois as condições e garantias do contrato de arrendamento possibilitam essa redução, além de não ter participação de intermediadores como imobiliárias, o que desonera a operação (ARAÚJO, 2013, pp. 67-74).

Um dos problemas do PAR era a questão da responsabilidade da manutenção dos imóveis após os cinco anos de responsabilidade da construtora. Os primeiros imóveis começaram a ser entregues aos arrendatários em 2002, com esse encargo findando para as construtoras em 2007, passando então a manutenção e preservação dos imóveis em todo o país à proprietária CAIXA, o que certamente não era a atribuição de um banco. Os problemas oriundos desse encargo fizeram com que a CAIXA antecipasse a aquisição do imóvel por parte dos arrendatários, transferindo a estes as responsabilidades de proprietário. Os recursos do PAR eram provenientes principalmente do FGTS, que eram repassados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que foram aplicados em todas as regiões metropolitanas do país, além de cidades de porte médio. O PAR começou pequeno, mas teve boa aceitação e cresceu ao longo dos anos, fazendo com que o governo Lula lançasse em 2007 o PAR 2

para atender exclusivamente arrendatários de até 3 salários-mínimos, com o PAR chegando a ser na época o principal programa de política pública habitacional. Entretanto, em 2009, o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, com grande volume de recursos alocados, principalmente do FAR, para construção de moradias novas, passando rapidamente a ser o programa hegemônico de habitação no país, ficando o PAR relegado a segundo plano (ARAÚJO, 2013, p. 67-74). A diversificação dos programas habitacionais que começou antes do governo Lula, dando ele prosseguimento com o lançamento de outros programas alternativos, encerrou definitivamente com o onipresente PMCMV.

Um importante instrumento das políticas habitacionais do governo do PT foi o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elaborado a partir de 2007 com o objetivo de ampliar as ações para o enfrentamento do déficit habitacional. A política de subsídios, fundamental para a viabilização do Sistema Nacional da Habitação para as famílias de baixa renda, foi um dos eixos que configuraram o PlanHab, acompanhado de ações que procuraram garantir construções de moradias em terrenos urbanos consolidados (BONDUKI, 2009). Na verdade, o PlanHab foi o coroamento de um processo que vinha sendo realizado desde o Projeto Moradia, amadurecendo a ideia de os estados e municípios executarem as políticas habitacionais através de recursos a fundo perdido, oriundos do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHIS), com um planejamento de médio e longo prazo. No mesmo ano do início da elaboração do PlanHab, o governo Lula lança o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) visando promover o aumento de investimentos em infraestrutura, incluindo habitação e saneamento, investindo fortemente em urbanização de favelas (CARDOSO et al, 2011).

Nota-se que nos seis primeiros anos do governo Lula os programas habitacionais têm uma produção significativa, mas pequena se comparada ao PMCMV, entretanto, a produção de moradias no ano anterior ao lançamento do PMCMV foi de 280 mil unidades, mais de dez vezes superior ao realizado no último ano de governo de FHC, que foi de 25 mil unidades (LOUREIRO et al, 2013, p. 16).

4.3) O Programa Minha Casa Minha Vida

Durante a elaboração do PlanHab ocorreu uma mudança importante no governo com a substituição do petista Olívio Dutra no Ministério das Cidades por representante do Partido Progressista,

coligado ao governo, o que comprometeu algumas políticas desenvolvidas pelo PlanHab, principalmente no que dizia respeito ao planejamento em curso, que priorizava habitações de interesse social. Concomitantemente, a Casa Civil da Presidência da República, dirigida por Dilma Rousseff, assumiu parte das políticas habitacionais do governo, aumentando a importância de grupos empresariais ligados à construção civil e diminuindo o cunho social que se pretendia dar ao PlanHab (LOUREIRO et al, 2013, p. 17).

No 1º semestre de 2009, o PlanHab ainda estava em elaboração quando o PMCMV é anunciado, atropelando a programação previamente feita, pois houve a urgência em proteger a economia brasileira dos efeitos da crise internacional que estourou no final de 2008 (BONDUKI, 2009). O governo promoveu uma mistura de política habitacional com política de geração de emprego e renda, ignorando grande parte dos estudos metódicos de políticas urbanas e habitacionais realizados nos anos anteriores. Com o lançamento do PMCMV, não há mais participação da sociedade no acompanhamento das políticas habitacionais, mas somente membros do governo coordenados pela Casa Civil (ARANTES & FIX, 2009). A celeridade no processo de produção de moradias passa a ter importância econômica e política, sendo parte dos recursos para o PMCMV alocado na rubrica do PAC, que não passa pelo controle de gastos do Ministério da Fazenda, sendo prerrogativa restrita da Casa Civil (CARDOSO et al, 2011). Outra mudança nos rumos da política habitacional anteriormente traçada diz respeito à alteração dos mecanismos de grande parte da alocação de recursos ancorados pelo Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), passando a ser através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que proporciona simplificações que também favorece a celeridade do processo (ARAÚJO, 2013, p. 21), pois, nas palavras de Arantes & Fix (2009, p.13) é um fundo “mais maleável e desregulado, capaz de atender ao interesse do capital da construção”.

O PMCMV está dividido em duas modalidades: o PMCMV Entidades, que é uma modalidade minoritária organizada por entidades interessadas em construir moradias sem fins lucrativos através de recursos aportados do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e o PMCMV Empresas, modalidade majoritária (97% do subsídio público) que oferece linhas de financiamento com fins lucrativos para pessoas físicas, pessoas jurídicas, construtoras, empresas etc (ARANTES & FIX, 2009). O PMCMV somente financia unidades novas e as pretensões do Programa eram grandiosas prevendo em um prazo de dois

anos a construção de um milhão de moradias, carregando toda uma expectativa de estímulo da economia nos setores correlatos.

Além de atores importantes do programa como Casa Civil, empresariado e Ministério da Fazenda, na qual a CAIXA está vinculada, outros atores como o Ministério das Cidades e Congresso Nacional não saíram de cena, com este último garantindo a participação de municípios menores no programa (LOUREIRO et al, 2013, p. 22). O Ministério das Cidades, ainda que seja o gestor da política habitacional e, a princípio, mais indicado para tratar de matéria de interesse social, tem, na prática, menor poder de decisão sobre a aprovação e acompanhamento dos projetos, sendo prerrogativas absolutas de um banco, devido à grande capilaridade da CAIXA e a força institucional que este exerce sobre o setor (ARAUJO, 2013, p. 59). Essa deferência à CAIXA vem sendo formada ao longo de quase 30 anos, a partir da extinção do BNH e a transferência das funções que diziam respeito à habitação para a CAIXA. Dessarte, esse banco exerce grande influência na gestão do PMCMV, com execução de um rol de atividades como concessão do financiamento para mutuários e empresas executoras, escolha e contratação das empresas que podem participar do programa, aprovação da planta, acompanhamento e fiscalização das obras. Além dos deferimentos do ponto de vista econômico-financeiro, é a CAIXA quem aprova os projetos sob os aspectos jurídicos e técnicos, tendo ainda a atribuição de estabelecer critérios técnicos para operação e execução das obras (LOUREIRO et al, 2013, p. 23).

A despeito das pretensões anticíclicas, o PMCMV anuncia como principal objetivo o beneficiamento de famílias de renda mais baixa, com a proposição de concessão de subsídios cujo percentual seria gradativo, isto é, diretamente proporcional à menor capacidade financeira do mutuário. Segundo Villaça (1986, p.18), “subsídio é a aplicação de recursos públicos sem a expectativa de um retorno. Os moradores das habitações construídas pelo Estado, por não terem condições de cobrir seu preço, pagariam por elas uma quantia menor que esse preço”.

O quadro a seguir mostra os grupos estimados de beneficiários da 1ª etapa do PMCMV:

Quadro 1 - Metas do Programa Minha Casa Minha Vida por faixa de renda

Faixa de renda	Deficit habitacional acumulado (absoluto)	Deficit habitacional acumulado (relativo)	Meta do programa -nº de moradias	Observações
0 a 3 SM	6.550.000	91 %	400.000	Subsídio quase total. 10 anos de pagamentos limitados a 10% do salário. Isenção do seguro.
3,1 a 6 SM	430.000	6 %	400.000	Subsídio parcial. A quitação pode passar dos 30 anos, com parcelas de 20% do salário. Há redução dos custos do seguro.
6,1 a 10 SM	210.000	3 %	200.000	Redução dos custos do seguro.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados contidos em FJP (2012) e programa Minha Casa, Minha Vida, folheto de divulgação.

Obs.: Salário-mínimo = SM

Na 1ª etapa do PMCMV foram previstas 40% das moradias para a faixa de renda de 0 a 3 SM, faixa essa que detinha 91% do deficit habitacional. Outros 40% das moradias previstas iriam para a faixa de 3 a 6 SM, faixa com apenas 6% do deficit. Finalmente, seriam destinados 20% das moradias previstas para a faixa de 6 a 10 SM, que detinha 3% do deficit (BONDUKI, 2009 p. 13).

Nota-se que as proporções de moradias em relação ao deficit habitacional nas faixas de 3,1 a 6 SM e 6,1 a 10 SM são ambas em torno de 71.666 e 70.000 moradias para cada 1% de deficit. Para a faixa de renda de 0 a 3 SM, a proporção é de 7.200 moradias para cada 1% de deficit da respectiva faixa. Relacionando a proporção da média das duas faixas de maior renda com a proporção da faixa de menor renda (70.833/7.200), concluem-se que a faixa de renda de 0 a 3 SM receberia quase dez vezes menos moradias que as duas outras faixas, para cada unidade de deficit habitacional.

Com essa distribuição das moradias na primeira etapa do PMCMV, cairiam drasticamente os deficit habitacionais das faixas de 3,1 a 6 SM e 6,1 a 10 SM (93% e 95% respectivamente), ao passo que, na faixa de renda mais baixa, o deficit seria diminuído pouco mais de seis pontos percentuais, passando de 91% para cerca de 85%, uma redução muito baixa para o tamanho do deficit dessa faixa, o que necessitaria de muito mais aportes públicos para a sua minimização ao longo dos anos (BONDUKI, 2009, P.13). Tal distribuição no acesso à moradia mostrou a preocupação do governo com a situação momentânea do mercado ao priorizar a questão econômica e os interesses dos empresários em detrimento da meta de redução do deficit habitacional da faixa de renda mais baixa, guardando similaridades com o programa do BNH (LOUREIRO et al, 2013, p. 29).

Não obstante, ao final do ano de 2010 o governo já havia cumprido a meta de um milhão de contratações com aproximadamente 570.000 moradias desse total dirigidas às famílias de renda de até 3 SM, portanto, mais que os 40% previstos (57%).

Quadro 2 - Deficit acumulados por faixa e resultados da 1ª etapa do Programa Minha Casa Minha Vida

Faixa de renda	Deficit habitacional acumulado(nº de casas)	Deficit habitacional acumulado (%)	Realizado na 1ª etapa (nº de casas)	Realizado na 1ª etapa (%)	Deficit acumulado atendido por faixa (%)
0 a 3 SM	6.550.000	91 %	570.000	57 %	8,7%
3,1 a 6 SM	430.000	6 %	285.000	28,5%	66,3%
6,1 a 10 SM	210.000	3 %	145.000	14,5%	69,0%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados contidos em FJP (2012) e programa Minha Casa, Minha Vida, folheto de divulgação.

Obs.: Salário-mínimo = SM

Portanto, apesar de os atendimentos às faixas de maior renda ter tido resultados menores que o previsto, ainda foi muito significativo, com quase 70% do que foi previsto para cada uma dessas faixas. No entanto, a faixa de menor renda teve um atendimento de apenas 8,7% do

déficit acumulado da faixa, ficando ainda um deficit habitacional acumulado para essa faixa de 82,3%.

Durante a primeira etapa do PMCMV apareceu de forma evidente uma realidade presente no Brasil: mesmo com a moradia quase toda subsidiada para a faixa de renda mais baixa, limitando a mensalidade a 10% do salário da família com máximo de 120 parcelas, havia uma parte da população que não tinha condições de fazer frente sequer a uma dívida diminuta (em se tratando de compra de uma casa), na época em torno de R\$50,00 mensais, devido ao comprometimento total do salário com as despesas de sobrevivência (MARICATO, 2009). No entanto, na visão de Maricato (2009) o governo agiu acertadamente ao passar para a área da construção civil a tarefa de tocar a maioria dos conjuntos habitacionais do PMCMV “[...] pois ela cria demandas para trás (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia etc) e para frente (eletrodomésticos, mobiliários, para as novas moradias) e, consequentemente muito emprego”, constituindo uma ação anticíclica em vista dos efeitos da crise de 2008.

Previendo o atraso de pagamentos de mutuários em caso de desemprego ou devido à redução da capacidade de pagamento da família, foi instituído o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), que também cobre o saldo devedor do mutuário em caso de morte ou invalidez permanente. Enquadrados como grupo de risco de crédito pelos agentes financeiros, as famílias com rendimentos muito baixos, mas com alguma capacidade de pagamento, passam a ter seus financiamentos mais atrativos para esses agentes quando há previsão desse fundo, que é efetivamente aprovado depois de o mutuário ter pago, pelo menos, as seis primeiras prestações do financiamento. Então, o FGHab contribui para que esse grupo de famílias seja inserido no mercado imobiliário, não somente através da CAIXA, mas também de outros agentes financeiros. (PLANHAB, 2010). Uma inovação importante utilizada no PMCMV foi a isenção cartorial do registro de imóvel nos programas de regularização, possível a partir da Lei Federal nº 10.931/2004 (FERNANDES, 2010, p. 65).

A segunda etapa do PMCMV, com período compreendido entre 2011 a 2014, previu a entrega de mais de dois milhões de moradias. Nessa segunda etapa do programa, o subsídio pode chegar a 95% do valor do imóvel, com destinação de 60% das moradias para a faixa de renda mais baixa, porcentagem aproximada do resultado da primeira etapa do PMCMV para a menor faixa de renda. Essa segunda etapa permite a aquisição do imóvel por mulheres separadas de baixa renda, sem necessidade de anuência do cônjuge (PLANALTO, 2011).

A família enquadrada na faixa 1 do PMCMV deve, portanto, pagar na segunda etapa do Programa apenas 5% do valor total do imóvel, metade do que pagava na primeira etapa, no mesmo prazo de dez anos. Devido à crise econômica e política do início do segundo mandato do governo Dilma, a inadimplência que já era alta cresceu mais, chegando a 21,8%, percentual maior em dez vezes a média dos financiamentos imobiliários no Brasil (CUCOLO, 2015).

Os governos estaduais e, principalmente, municipais, participam como atores no PMCMV para facilitarem no que puderem na agilização da produção habitacional através de desoneração tributária e elaboração/flexibilização da legislação urbana local, além de auxiliar a CAIXA na gestão do programa, quando se trata de conjuntos habitacionais destinados a famílias com renda de até 3 salários-mínimos, em ações como cadastramento dos interessados e sorteio dos contemplados, auxílio na análise e eliminação de famílias que não se enquadram no programa, serviços de assistência social dos beneficiários, além de participarem também das ações políticas de entrega das chaves às famílias sorteadas. É um trabalho conjunto que se inicia com o termo de adesão firmado entre os governos e a CAIXA (LOUREIRO et al, 2013, p. 24). Os estados e municípios ainda podem viabilizar, através de cessão de terrenos públicos, atendimentos de demandas locais para famílias de baixa renda, entretanto, o setor privado é que faz a promoção dos empreendimentos habitacionais, sendo este o agente motor e de sustentação do PMCMV (CARDOSO et al, 2011).

A propósito, foi de grande valia para o PMCMV o modelo e a experiência de produção privada executada pelo PAR – Programa de Arrendamento Residencial, um dos precedentes do PMCMV, havendo semelhanças entre os dois programas como: dispensa de licitações públicas; falta de um papel ativo por parte poder público municipal, mais limitado ainda no caso do PMCMV; liberdade de escolha das áreas de implantação por parte das construtoras, que também têm a conveniente prerrogativa de elaborar os projetos dos empreendimentos imobiliários, construí-los e vendê-los integralmente para a CAIXA, sem nenhum risco (ARANTES & FIX, 2009). Talvez a decisão do governo em mudar o rumo da política habitacional, saindo da rota delineada pelo PlanHab e optando pelo viés empresarial, tenha partido do diagnóstico da experiência do PAC na urbanização de favelas, quando ficaram evidentes as dificuldades das prefeituras como protagonistas na execução do programa (LOUREIRO et al, 2013, p. 19). Certamente, caso a condução do PMCMV fosse através de prefeituras, tenderia a uma atuação inconstante, principalmente em termos quantitativos,

devido às características políticas e administrativas peculiares a cada prefeitura, e não teria, portanto, o desempenho padronizado proporcionado pela parceria CAIXA-construtoras. Aliás, não somente prefeituras, mas secretarias e órgãos públicos de uma forma geral (mesmo empresas mistas como Cohabs) tiveram descartadas qualquer possibilidade de gestão na produção maciça de moradias, tendo o governo optado pela produção direta do mercado, considerada mais eficiente, estando livre de uma série de empecilhos burocráticos como longas licitações, restrições legais, interferência de tribunais de contas e de outros órgãos de fiscalização (ARANTES & FIX, 2009).

Os empreendimentos imobiliários executados pelo setor privado visam o lucro, sendo que o preço final por unidade de financiamento do PMCMV tem um teto, e a qualidade da moradia tem um padrão mínimo exigido pela CAIXA. Então, o lucro do construtor pode ser ampliado caso o preço da terra seja baixo. Muitos empresários da construção civil já tinham grandes estoques de terras antes do lançamento do PMCMV e da valorização acentuada das terras urbanas, garantindo-lhes maior lucro em numerosos empreendimentos. As empresas de construção têm ainda a alternativa de maiores lucros com a construção em escala, que pode reduzir perdas e o tempo de construção, aumentando a produtividade. A preferência das empreiteiras na construção em escala é na forma horizontal, o que permite flexibilidade na mudança de direção da sequência de construção, quando necessário. Outra vantagem construtiva para conjuntos habitacionais horizontais é a execução de fundações rasas, que são mais simples e, a depender do tipo de solo, mais baratas. Entretanto, construções em escala demandam terrenos maiores que geralmente se encontram em áreas afastadas das cidades, com a conveniente eventualidade de geralmente serem terrenos mais baratos. Todos os conjuntos habitacionais para a chamada faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida em Montes Claros/MG são na forma horizontal. Então, a ideia dominante é elaborar projetos de edificações convencionais, seguindo as especificações mínimas, com descarte de qualquer inovação tecnológica que possa comprometer o lucro que pretende-se auferir (CARDOSO et al, 2011)

A tendência de periferização das ações do PMCMV, principalmente quando se trata de conjuntos habitacionais para famílias de baixa renda, é uma realidade nas cidades de grande e médio portes (CARDOSO et al, 2011), o que é normalmente aceitável devido ao enorme deficit habitacional ainda existente, fazendo com que haja desestímulos e desencorajamentos por exigências ou escolhas (ARANTES & FIX, 2009).

A CAIXA tolera a construção por parte das construtoras de conjuntos habitacionais com número excessivo de unidades habitacionais, abusando dessa permissividade quando tais assentamentos urbanos são locados lado a lado, com milhares de unidades construídas em uma única área, havendo empreendimentos agrupados espalhados por todas as regiões do país. A média no Brasil é de mais de mil unidades concentradas por terreno, mas há casos como o de uma área em São Luís/PI, onde foram implantados 10 empreendimentos adjacentes totalizando mais de quatro mil unidades. Do alto, esses agrupamentos de conjuntos habitacionais constituem uma visão impressionante tal qual um mar de casas, todas do mesmo tamanho, independentemente do tamanho da família, desrespeitando as necessidades reais de parte dos mutuários e desconsiderando aspectos culturais, bioclimáticos e geográficos das diferentes regiões do país, uma vez que o padrão é o mesmo para todos. Para complicar ainda mais a situação das famílias que vão morar nesses lugares, o PMCMV não prevê recursos para equipamentos urbanos, sendo o tamanho do imbróglgio proporcional ao porte do aglomerado suburbano (CARDOSO et al, 2011). São áreas escolhidas geralmente sem ser considerado qualquer planejamento urbano, onde são despejadas populações cuja integração com a dinâmica da cidade é precária, muitas das quais a integração somente é lembrada após o assentamento da população (SILVA, 2013).

Ao contrário do que ocorreu nos governos de FHC, onde grande parte dos recursos foi aplicada em reforma ou aquisição de imóveis usados, o Programa MCMV tem como característica o financiamento de imóveis novos, o que dinamiza o setor da construção civil e, consequentemente, a economia de uma forma geral (CORRÊA, 2012, p. 73). No entanto, a forte ligação entre o PMCMV e a indústria da construção, com a maioria dos recursos aplicados fluindo por este setor, fez com que o governo deixasse de lado outras formas de combate ao deficit habitacional das famílias de baixa renda, previstas no PlanHab, como participação de movimentos populares e prefeituras, optando o governo em entregar casas prontas, que é a forma preferida do setor da construção civil (BONDUKI, 2009). O protagonismo das construtoras é tão grande no PMCMV que, caso alguma construtora habilitada pela CAIXA não se sinta atraída em elaborar projeto para uma determinada cidade, mesmo que a cidade se enquadre no perfil do programa, a cidade não será beneficiada (CARDOSO et al, 2011).

Logo após o lançamento do PMCMV, o conselho gestor do FNHIS e representantes de movimentos sociais reclamaram da não

participação na sua elaboração, não sendo consultado também a respeito do programa o Conselho das Cidades. Questionamentos foram levantados ainda pelos profissionais ligados ao Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), que alegaram falta de maiores discussões a respeito da articulação com o planejamento urbano e ausência de incentivos em outras formas de financiamento, como reformas de moradias subutilizadas (LOUREIRO et al, 2013, p. 23). Para Rolnik (2011), a limitação de alternativas por parte do PMCMV, com a oferta de apenas uma entre várias opções possíveis em uma política governamental de habitação para pessoas pertencentes à faixa de baixa renda, não deixa de ser um cerceamento do poder de decisão ou de liberdade de escolha dessas pessoas. Rolnik (2012) completa:

O programa Minha Casa Minha Vida, formulado como política industrial – e com grande apelo eleitoral - tem ignorado as conquistas no campo do direito à cidade, do direito à moradia e no campo da cidadania. O financiamento diretamente para as construtoras, como estímulo à produção habitacional de mercado, se transformou em um enorme mecanismo de transferência de subsídios públicos, do orçamento estatal, para o preço da terra e dos imóveis em uma conjuntura sem controle algum sobre o processo de especulação imobiliária.

O PMCMV pode ser implantado somente em cidades cujos planos diretores foram aprovados, mas isso não é garantia de que redundou em uma efetiva função social da propriedade, ao contrário, a correta exigência de implantar os assentamentos habitacionais em terrenos localizados em áreas urbanas consolidadas (o que normalmente não ocorre para assentamentos para famílias de baixa renda) fez estimular o mercado de terras urbanas, aumentando o preço dos imóveis, em vez de barateá-los como se desejava. Com o plano diretor pronto para ser aplicado, o que se nota é a defasagem entre o que de fato existe na cidade, com todas as suas irregularidades, e como ela deveria ser (PORTO, 2002). Se as autoridades municipais já sofriam pressões para não aplicarem as proposições do Estatuto da Cidade nos seus planos diretores, após a guinada ocorrida na política habitacional com o lançamento do PMCMV, sequer precisaram mais ser pressionados, pois, segundo Arantes e Fix (2009), “o pacote não prepara nem estimula os municípios a aplicarem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade”.

O imposto progressivo não foi assunto muito tocado nos municípios, pois, a grande parte deles elaborou seus planos diretores sem colocarem em prática os instrumentos necessários para o combate à especulação imobiliária (BONDUKI 2009). Soma-se a isso a pressão das construtoras sobre os agentes imobiliários para não verificarem de forma mais acurada a qualidade e viabilidade ambiental dos projetos concebidos. Além da questão da elaboração dos projetos, há pressões para que os agentes não se prendam muito à qualidade construtiva das obras, pois há uma preocupação maior que é o cumprimento das metas do programa (ARAÚJO, 2013).

Um dos objetivos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva quando tomou posse em 1º de janeiro de 2003 foi “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados [...]” (BRASIL, 2009, p.2), mas, infelizmente, a lógica de mercado implantada no PMCMV dificultou, ou melhor, inviabilizou na maioria dos casos, a aplicação da função social da propriedade prevista no Estatuto da Cidade. Nas duas últimas Conferências Nacionais das Cidades (CNC) houve a inclusão do assunto nas pautas: na 4ª CNC, ocorrida no ano seguinte ao lançamento do PMCMV, uma das propostas prioritárias foi a “aplicação do Estatuto da Cidade e dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano” (BRASIL, 2009, p.4) e na 5ª CNC, ocorrida em 2013, um dos eixos temáticos foi “políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade” (PORTAL BRASIL, 2013). No entanto, não foram efetuadas mudanças significativas nos rumos do PMCMV, cujo *modus operandi* continua o mesmo, com desacertos urbanísticos produzidos de forma quase irreversível, não se podendo considerar espaços humanizados essas estruturas monumentais, monofuncionais e segregadoras construídas em centenas de cidades do Brasil. Cardoso complementa:

A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais (CARDOSO et al, 2011, p.5).

A afluência de recursos para habitação em um curto intervalo de tempo proporcionado pelo PMCMV, combinado à ausência ou falta de tempo hábil para enraizar uma política fundiária de combate à

especulação, beneficiou o setor imobiliário com lucros em forma de subsídios do governo e prejudicaram as famílias inquilinas de baixa renda, contadas ainda aos milhões, que têm dificuldades em fazer frente aos aluguéis majorados, muitas delas sendo forçadas a procurarem opções menos onerosas de locação em imóveis nos arredores das cidades onde ainda é menos acentuado o processo de valorização imobiliária (BONDUKI, 2013b). A noção particularista da propriedade no Brasil continua para as famílias de baixa renda, pois raramente se vê situações diferentes do que moradias localizadas perifericamente, muitas vezes com a conversão de solo rural em urbano (ROLNIK, 2011).

CAPÍTULO 5 - A CIDADE DE MONTES CLAROS: ESTRUTURA URBANA E OS PROBLEMAS LEGADOS AO LONGO DO TEMPO

5.1) Montes Claros do início até a industrialização

As incursões ao Norte de Minas já vinham desde o final do século XVII, tanto do norte pelos baianos, visando a extensão da pecuária e cultivo do algodão, quanto do sul pelos paulistas, a procura de ouro e pedras preciosas (PAULA, 1979). Matias Cardoso, que era adjunto de Fernão Dias, já fizera incursões ao Norte de Minas com Antônio Gonçalves Figueira. Em 1707, este último conseguiu a concessão de uma sesmaria, fundando a fazenda dos Montes Claros que, empregando mão de obra indígena e escrava, criava gado para abastecer os grandes centros e regiões mineradoras (FONSECA, 2011).

O empresário e historiador Luiz de Paula Ferreira lembra da passagem de uma ilustre figura pelo povoado: “O naturalista francês August Saint-Hilaire, ao passar por aqui em 1817, realizando viagem de estudos ordenada pela Coroa Portuguesa, encontrou uma povoação com mais de 200 casas e cerca de 800 habitantes, e um crescente comércio de exportação de gado, salitre, couros e peles.” (FERREIRA, 2011, p.75).

O povoado, que se chamava Arraial das Formigas transformou-se com o passar do tempo em um centro comercial, vindo a se tornar em 1831, por Decreto Imperial, na Vila de Montes Claros das Formigas, já contando nesse ano com uma escola. Em 1834, a vila recebeu o seu primeiro juiz de direito (FONSECA, 2011). Nessa época, o povoado era formado por poucas ruas descalçadas, cujas casas eram todas de paredes de adobe e piso de terra batida. Em 1857, a vila, com cerca de 2.000 habitantes, passou a ser reconhecida como cidade (OLIVEIRA & OLIVEIRA, 2010). Na segunda metade do século XIX e início do século XX a cidade de Montes Claros teve um crescimento estável, firmando-se também como centro produtor agrícola.

Em 1882 é inaugurada a fábrica de tecidos do Cedro, primeira indústria da cidade (FONSECA, 2011), vinda para beneficiar o algodão, produto que se mostrou uma vocação econômica da região ao lado da pecuária. No ano de 1892, já havia na cidade a Santa Casa, Escola Normal, telégrafo, imprensa e aproximadamente 500 casas de telhas (LEITE, 2006, p.16). Em 1920, Montes Claros tinha uma população de 5.000 habitantes, e ganhou o seu primeiro serviço de iluminação elétrica (FERREIRA, 2011).

A partir de 1926, com a chegada da ferrovia, o crescimento foi mais acelerado, pois possibilitou maior articulação da cidade com grandes centros do país como Rio de Janeiro e São Paulo, tornando-se um dos principais corredores migratórios que saíam do nordeste do país para esses centros. Foram abertas estradas que ligavam cidades do Norte de Minas com a ferrovia, o que fez com que a movimentação comercial de Montes Claros ficasse ainda mais forte, com lojas atacadistas, trens boiadeiros, charqueadas e frigoríficos, mamona em bagas, exportação de algodão, dentre outras atividades. Com relação ao poder, a região do Norte de Minas não foi diferente do que ocorreu em grande parte do Brasil no final do século XIX e início do século XX, com o poder nas mãos da oligarquia rural (GOMES, 2007, pp. 60-61). Essa identidade rural só foi quebrada totalmente quando da industrialização da cidade, mas são os descendentes dos oligarcas que formam grande parte da elite atual da cidade.

Na década de 1930, a cidade ganhou um aeroporto e serviços como abastecimento de água, telefone e reforço de energia elétrica (GUIMARÃES, 2007, p. 34). O grande aumento das populações urbanas verificadas na década de 1940 no Brasil ocorreu também em Montes Claros, através do êxodo rural, o que desencadeou transformações importantes na cidade como o aparecimento dos primeiros bairros. Na década de 1950, existiam na cidade cerca de 2.500 edificações distribuídas em quase uma centena de ruas. Montes Claros contava com apenas cinco prédios de três pavimentos, o que já mostrava a tendência de cidade horizontalizada (PAULA, 1979). Antes da década de 1960, a cidade tinha uma atividade industrial pequena onde se destacavam produtos têxteis e alimentares, principalmente o óleo vegetal (GOMES, 2007).

No final da década de 50, a política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com a região Norte de Minas incluída em sua área de abrangência. Isso somada à expansão capitalista que ocorreu no Brasil a partir da década de 1960 e às políticas do governo militar de incentivo à descentralização industrial, abriram caminho para grandes transformações na cidade nas décadas seguintes. A localização estratégica de Montes Claros entre o Sudeste e Nordeste do país, com um entroncamento rodoviário com três rodovias federais e duas estaduais, aliado a incentivos fiscais da SUDENE como mecanismo de subsídio por um determinado prazo a quem quisesse investir na região, provocou o interesse de empreendedores (LEITE, 2006, p. 80).

A década de 1960 foi uma época de transição entre a preparação da infraestrutura da cidade para receber os novos investimentos e o término da hegemonia agropecuária (GOMES, 2007, p. 57). Em 1965, a cidade recebeu o reforço necessário de energia elétrica, proveniente da Usina Hidrelétrica de Três Marias (LEITE, 2006, pp. 7-8) e, no final da década, foi implantado o Distrito Industrial de Montes Claros, onde a maioria das fábricas foi instalada. A partir da década de 1970, o processo de industrialização iniciou com fábricas de médio e grande porte, atuando em atividades de diversos ramos como têxtil, eletrônica, mecânica, alimentícia, veterinária e farmacêutica. Na maioria das fábricas eram utilizados equipamentos com tecnologias modernas que absorviam pouca mão de obra (GUIMARÃES, 2007; LEITE, 2006).

Segundo Lefebvre (2001, p. 11), a industrialização é “o motor das transformações da sociedade” e em Montes Claros é a partir da industrialização na década de 1970, que se inicia um crescimento da cidade como se vê na tabela 2 mostrada adiante. Concomitantemente à implantação das indústrias, imigrantes pobres e sem qualificação deslocaram-se para a cidade à procura de oportunidades de trabalho, atraídos pelas notícias de empregos nas fábricas e/ou pela falta de perspectivas no campo, devido, inclusive, à incipiente modernização agrícola. Esse afluxo de pessoas à cidade acentuou o crescimento urbano desordenado, principalmente na zona norte da cidade, onde está localizado o distrito industrial. Os incentivos fiscais tinham um prazo que se encerrou e, ao longo dos anos 90, houve o fechamento de parte das fábricas, sobrando um parque industrial incompleto e parte da população desempregada ou subempregada, morando precariamente (GUIMARÃES, 2007, p. 36-37).

No entanto, grande parte das primeiras fábricas instaladas permaneceu operando e outras vieram depois, mantendo a cidade com um parque industrial ainda significativo, incluindo a maior fábrica de leite condensado do mundo (Nestlé), uma das três fábricas de insulina da América Latina (Novo Nordisk), a maior fábrica têxtil do país (Coteminas), e uma das maiores unidades de fabricação de cimento do Brasil (Lafarge), dentre outras (LEITE, 2006, p. 8). Além dos grandes empreendimentos, foram implantadas indústrias de médio e pequeno porte, consolidando a presença do setor secundário, implicando em uma presença ainda maior do setor terciário, que atualmente é a principal atividade econômica da cidade (FJP, 2013b). No entanto, apesar do grande crescimento de Montes Claros, as atividades econômicas não conseguem absorver a mão de obra disponível, caracterizando um quadro de exclusão social crescente (LEITE, 2006, p. 86).

5.2) O Crescimento da cidade

A cidade se originou da fazenda dos Montes Claros e, a partir dela, seguiu-se um crescimento aleatório e descontínuo. Com o tempo, a fazenda se subdividiu em fazendas menores, ocorrendo então crescimentos dispersos onde se localiza atualmente o perímetro urbano da cidade. Grande parte da concentração de riquezas do município é oriunda dos herdeiros dessas fazendas, e muitos vazios urbanos da cidade são partes de fazendas centenárias (LEITE, 2006, p. 123). Essa elite formada pelos herdeiros das fazendas ficou mais rica a partir da década de 1970, pois foi privilegiada com parte dos recursos da SUDENE, além de se beneficiarem com a expansão urbana (especulação imobiliária) e com o aumento da população, que contribuiu para a diminuição do valor da mão de obra devido à sua maior disponibilidade (LEITE, 2006, p. 124). As desigualdades na cidade de Montes Claros são grandes, com 20% da população de melhor poder aquisitivo sendo detentora de quase 60% de toda a renda na cidade em 2010(PNUD, 2013).

A expansão da cidade de Montes Claros partiu, além do seu centro histórico, de áreas oriundas de fazendas adjacentes, porém o centro da cidade foi, durante muito tempo, uma referência única da cidade, pois as principais atividades econômicas ali se concentravam, caracterizando uma estrutura concêntrica. Entretanto, com o crescimento da cidade, passaram a existir áreas residenciais de segregação fora do centro, e subcentros ou centros comerciais periféricos em bairros mais populosos, passando a caracterizar uma cidade de formato policêntrico (LEITE, 2006, p. 110).

Montes Claros teve um crescimento urbano desordenado, principalmente por não ter tido um planejamento adequado para tal crescimento. A sua estruturação viária é confusa, o que não se justifica, uma vez que o perímetro urbano da cidade está assentado sob uma topografia plana (GOMES, 2007, p. 96). Houve um plano diretor concluído em 1970 que previa a abertura de duas largas avenidas no centro da cidade, necessitando para isso da desapropriação de grandes áreas. Não houve tempo para implantação desse plano, pois, por pressão da classe dominante da cidade, a câmara de vereadores derrubou-o. No entanto, a Lei de uso e ocupação do solo urbano e o código de obras, que acompanhavam esse plano diretor, foram aprovados.

A transformação de Montes Claros em uma cidade polo do Norte de Minas Gerais, gerando crescimento populacional e econômico, provocou um descompasso entre a sua infraestrutura urbana acanhada e

não preparada, e o seu desenvolvimento acelerado, surgido de forma precária (OLIVEIRA & OLIVEIRA, 2010). Montes Claros passou a ter um plano diretor somente depois da exigência do Estatuto da Cidade de que municípios com mais de 20.000 habitantes teriam de tê-lo, e o atraso dessa aprovação tem relação direta com o desenho desarticulado da cidade, consequência da exiguidade no planejamento e falta de fiscalização na implantação de loteamentos, gerando áreas vazias no interior da área urbana, à espera de valorização. Com relação aos instrumentos de política urbana, o plano diretor vigente de Montes Claros é praticamente uma cópia do texto do Estatuto da Cidade (NUNES, 2011), mas isso não significa que, estando no papel, sejam efetivamente aplicados, ocorrendo na cidade a não aplicação de tais instrumentos por pressões de grandes proprietários urbanos, imobiliárias e construtoras (GUIMARÃES, 2007, p. 58). O Plano Diretor de Montes Claros foi elaborado no formato que Maricato (2010, p. 22) chamou de “planos diretores genéricos, cheio de boas intenções, mas sem efetividade”. Os planos diretores apresentam instrumentos que devem ser cumpridos, mas, na verdade não os são, pois não há cobrança para que sejam. Se há participação nos planos diretores, é a classe dominante que participa (VILLAÇA, 2005, p. 50), muitas das vezes exatamente para que não se cumpra o que está escrito.

No início da década de 1960, o município de Montes Claros ainda tinha a maioria de sua população fixada na zona rural, com apenas 42% morando na cidade, como mostra a tabela a seguir:

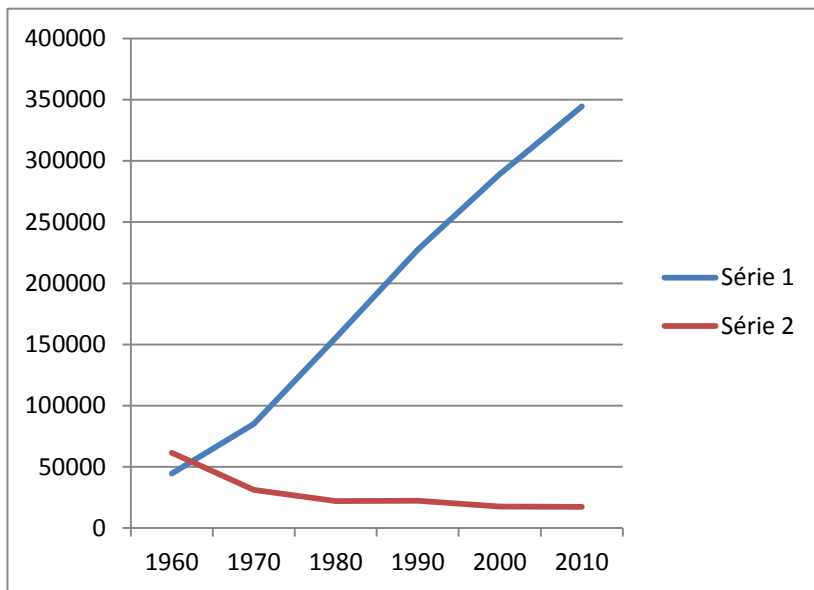
Tabela 02 – Evolução Demográfica em Montes Claros/MG

ANOS	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Zona urbana	44.512	85.154	155.313	227.295	289.006	344.427
Zona rural	61.470	31.332	21.995	22.270	17.724	17.488
Total	105.982	116.486	177.308	249.565	306.730	361.915

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE – censos demográficos.

Os números da Tabela 012 podem ser representados pelo gráfico abaixo, que mostra de forma visual a grande transformação da população urbana ocorrida nos últimos cinquenta anos na cidade:

Gráfico 01 - Evolução Demográfica em Montes Claros/MG



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE – censos demográficos.

Em meados da década de 60 a população do município passou a ser predominantemente urbana e a partir da década de 1970, a cidade já representava 73% da população do município. O processo de industrialização na década de 1970 acelerou o crescimento urbano com um crescimento populacional no município de 200% em 20 anos, chegando a 155 mil habitantes em 1980, com a maior parte do contingente migrante vindo da zona rural e de municípios vizinhos. O aumento da população urbana foi crescente chegando a 89% da totalidade do município em 1990 e 94% no ano 2000 (SOUZA & FRANÇA, 2011).

Em boa parte das cidades brasileiras o planejamento urbano é feito de tal forma que a regulação urbanística é aplicada somente em uma parte da cidade, e mesmo assim de acordo com as circunstâncias (MARICATO, 2005). Em Montes Claros não foi diferente, com o crescimento populacional acelerado acarretando uma demanda habitacional acompanhada de uma expansão desordenada nas periferias. A prefeitura não conseguiu acompanhar e controlar tais transformações, que produziram ambientes urbanos segregados, com ocupações em áreas impróprias para moradias como áreas de encostas, faixas próximas aos

curtos d'água, áreas sob redes eletrificadas etc. Portanto, o crescimento de Montes Claros provocou os mesmos problemas que ocorrem com outras cidades que não se prepararam para a expansão urbana: problemas sociais, econômicos e ambientais, que reduzem a qualidade de vida de grande parte da população (LEITE, 2006).

Por volta de 1980, a cidade de Montes Claros, acompanhada de cidades importantes do país como Florianópolis, Vitória e Natal, foi beneficiada com o programa Projetos Cidade de Porte Médio. Foram construídas obras de infraestrutura como abertura de grandes avenidas, legalização fundiária, revitalização de favelas, conjuntos habitacionais, que ajudaram a reduzir à época os problemas existentes na cidade. No entanto, com o crescimento constante e descontrolado, novos problemas anularam parte dos benefícios auferidos (LEITE, 2006, p. 6).

De alguns anos para cá, importante parcela da receita do município gira em torno do ensino superior. A Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, o Núcleo de Ciências Agrárias da UFMG, e mais de uma dezena de faculdades particulares atuando na cidade geram uma movimentação econômica significativa, inclusive no setor imobiliário (GUIMARÃES, 2007, p. 38). A estrutura de ensino superior de Montes Claros provoca um fluxo de pessoas que abrange uma vasta área de Minas Gerais. A Unimontes atua em cidades do norte, noroeste e nordeste do estado, com mais de 30 núcleos instalados em uma área que cobre 30% do estado (GOMES, 2007, p. 71).

5.3) A Divisão espacial urbana de Montes Claros e a atuação do poder público nos setores da cidade

O perímetro urbano de Montes Claros está assentado sobre uma depressão plana, entretanto, nas suas cercanias há presença de serras a oeste, norte e sul, sendo aberta somente na direção leste. Essas barreiras naturais circundando aproximadamente três quartos do perímetro urbano limitam a expansão urbana e tornam mais grave o problema da especulação imobiliária na cidade (LEITE, 2006, p. 98). Atualmente o crescimento maior da cidade é em direção leste, onde as serras não se fecham, sendo que restará somente este sentido de expansão quando as áreas nas outras direções chegarem às bordas das serras. Talvez devido a essas características topográficas da área onde está assentada a cidade, nota-se nos últimos anos uma verticalização acelerada no entorno de sua área central.

Para se ter uma melhor compreensão da distribuição dos mais de 100 bairros (mapa 03) existentes do seu espaço urbano, a cidade de

Montes Claros pode ser dividida em seis setores distintos: centro, centro-oeste, setor norte, setor sul, setor leste e setor oeste.

A região central da cidade, onde morava grande parte das famílias de classes média e alta, teve, a partir da década de 1970, a ocupação substituída por mais comércio, com o deslocamento dessas famílias para bairros no centro-oeste da cidade, que já abrigava, desde a década de 1950, parte da população de melhor renda (GUIMARÃES, p. 60). Atualmente o centro da cidade é predominantemente comercial e de serviços, com lotes muito valorizados, o que continua a motivar famílias a venderem suas casas no centro e se mudarem para bairros. Há uma tendência no Brasil de que os centros urbanos das grandes e médias cidades fiquem com um percentual maior de imóveis desocupados, ficando subutilizada a sua infraestrutura urbana existente, composta de redes elétrica, de água, esgoto, drenagem, escolas, hospitais, praças etc (ROLNIK, 2010), exatamente o que está ocorrendo em Montes Claros.

O setor denominado centro-oeste é um cinturão de bairros (Todos os Santos, Melo, São Luiz e Santa Maria) que já existe desde a década de 1950, onde se concentra boa parte das famílias de maior renda. É uma área que tem uma infraestrutura completa, quase todos os lotes ocupados por moradias e com um dos metros quadrados mais caros da cidade (LEITE, 2006, p. 91).

Por volta de 1970, a região de entorno mais próxima ao centro era constituída por áreas já ocupadas ou áreas intermediárias reservadas para valorização e algumas áreas públicas, restando aos que chegavam à cidade as áreas mais afastadas, principalmente o setor norte da cidade (LEITE, 2006, p. 90). O setor norte já possuía dois grandes bairros populosos de famílias mais carentes (Renascença e Santos Reis) antes da implantação do distrito industrial. A partir da década de 1970, com a implantação do distrito industrial, o setor norte experimentou um grande crescimento urbano, uma vez que era a região mais procurada por quem chegava à cidade. A infraestrutura inadequada não foi impedimento para a expansão urbana desse setor, com o surgimento de oito novos bairros, todos com populações predominantemente de baixa renda, e também cinco favelas (LEITE, 2006, p. 87). Nos últimos anos, a população do setor norte voltou a crescer, principalmente devido à implantação de programas habitacionais para famílias de baixa renda, PMCMV inclusive.

O setor sul também foi o destino de muitas famílias a partir de meados da década de 1970 devido à proximidade dessa região com importantes entradas da cidade (BR-135 e BR-365) que fazem ligações com uma série de localidades, distritos e cidades do Norte de Minas, de

onde vieram parte da imigração à cidade (LEITE, 2006, p. 88). O setor sul foi ocupado primeiramente por famílias de baixa renda, existindo bairros populosos munidos de centros comerciais (Major Prates e Maracanã). A instalação da rodoviária nessa região, ocorrida há três décadas e meia, fez com que se desenvolvessem nas suas adjacências rede hoteleira e centro comercial, culminando com a instalação de um *shopping center* há cerca de duas décadas (GUIMARÃES, 2007, p. 60), animando os proprietários fundiários a lotearem os vazios próximos, reservados para valorização, com o aparecimento de bairros dirigidos à classe média (Canelas I e Canelas II). Apesar de ser uma região na qual existem quatro assentamentos subnormais, no geral é dotada de infraestrutura razoável (OLIVEIRA & OLIVEIRA, 2010), sendo atualmente loteados nesse setor sul outros grandes vazios que estavam reservados para valorização, com lotes a preços acessíveis somente às classes média e média-alta.

O setor leste da cidade é uma ampla área aberta, sem interferências de serras, onde, antes da década de 1970, havia apenas dois bairros pouco populosos (Delfino Magalhães e Jardim Palmeiras) e uma imensa área muito utilizada para pastagem. Somente no final da década de 1970 inicia-se uma ocupação significativa dessa região, intensificando na década de 1980, e uma grande expansão urbana a partir da década de 1990, havendo, porém, ainda muito espaço reservado para potencial expansão. A ocupação dessa região caracteriza-se pela pouca infraestrutura existente, com oferta de lotes pequenos dirigidos às classes de menor renda (LEITE, 2006, p. 91).

No setor oeste da cidade existiam há três décadas apenas dois bairros de famílias de baixa renda (Vila Oliveira e Vila Mauricéia) e um bairro de famílias de renda média (Jardim Panorama). O restante da área era um imenso vazio urbano. A história dessa região começou a mudar a partir da década de 1980, quando surge o bairro Ibituruna, dirigido a famílias de classes alta e média-alta, cuja ocupação se intensificou na década de 1990. Pelo fato de ter uma área extensa, o bairro Ibituruna tem boa parte de sua área ainda desocupada, entretanto, com lotes demarcados e infraestrutura montada (GOMES, 2007, p. 103), atualmente dirigidos não somente para classes mais abastadas, mas, conforme a localização, também para a classe média.

Na última década, os setores oeste e leste foram os que mais cresceram na cidade, entretanto, os crescimentos dessas duas regiões se fazem de forma contrastante em termos socioespaciais, pois, ao contrário da zona leste, cujos lotes são pequenos e com infraestrutura precária, a zona oeste oferece lotes grandes, dotados de infraestrutura e

com preços inatingíveis para a classe de baixa renda (LEITE, 2006, p. 103).

Segundo Villaça (2011, p.42), “[...] as camadas de mais alta renda sempre se apossaram das regiões ambientalmente mais favoráveis”. Em Montes Claros isso ocorreu na ocupação do bairro Ibituruna, cuja exuberante vegetação da serra proporciona um clima mais ameno para os moradores. É a única região da cidade dotada de beleza natural diferenciada, possuindo parques e reservas ecológicas (LEITE, 2006, p. 91), tendo ocorrido casos de invasões dessas reservas por parte de integrantes da elite, para aumentar os seus lotes. São também nessas áreas próximas ao pé da serra, no interior do bairro Ibituruna, que se encontram os luxuosos condomínios fechados da cidade (GOMES, 2007, p. 100).

Os moradores dos setores centro-oeste e oeste costumam receber atenção especial do poder público, que procura atender suas reivindicações com presteza, recebendo serviços e equipamentos urbanos de forma prioritária para lhes proporcionar mais bem-estar e mobilidade urbana (GOMES, 2001, p. 98). Nas regiões da cidade onde moram as classes mais pobres, os investimentos públicos demoram a chegar, não raramente depois de muitas reivindicações.

Apesar de o plano diretor da cidade ter sido apresentado tardiamente, a cidade já tinha adquirido características setoriais com a produção do espaço urbano de maneira informal, com reserva das melhores áreas da cidade para as classes de maior poder aquisitivo, ou formal, através de normas da prefeitura, principalmente com relação a setores industriais e residenciais (LEITE, 2006). Entretanto, o espaço produzido de maneira formal é manipulado pela classe dominante, priorizando sempre o seu interesse (VILLAÇA, 2011), legalizando a exclusão. A divisão da cidade em setores socioeconômicos fica evidenciada quando um potencial inquilino ou comprador vai a uma imobiliária e descobre qual o setor da cidade ele poderá morar, de acordo com a sua capacidade de pagamento. Torna-se um problema urbano quando uma família não consegue se inserir na economia local, ou seja, a sua capacidade de pagamento é incompatível com o mercado imobiliário do lugar (GOMES, 2007, p. 101). Pode ser mais uma família a ocupar loteamentos clandestinos ou a invadir áreas de risco para construir um barraco.

5.4) Assentamentos precários e a especulação imobiliária em Montes Claros

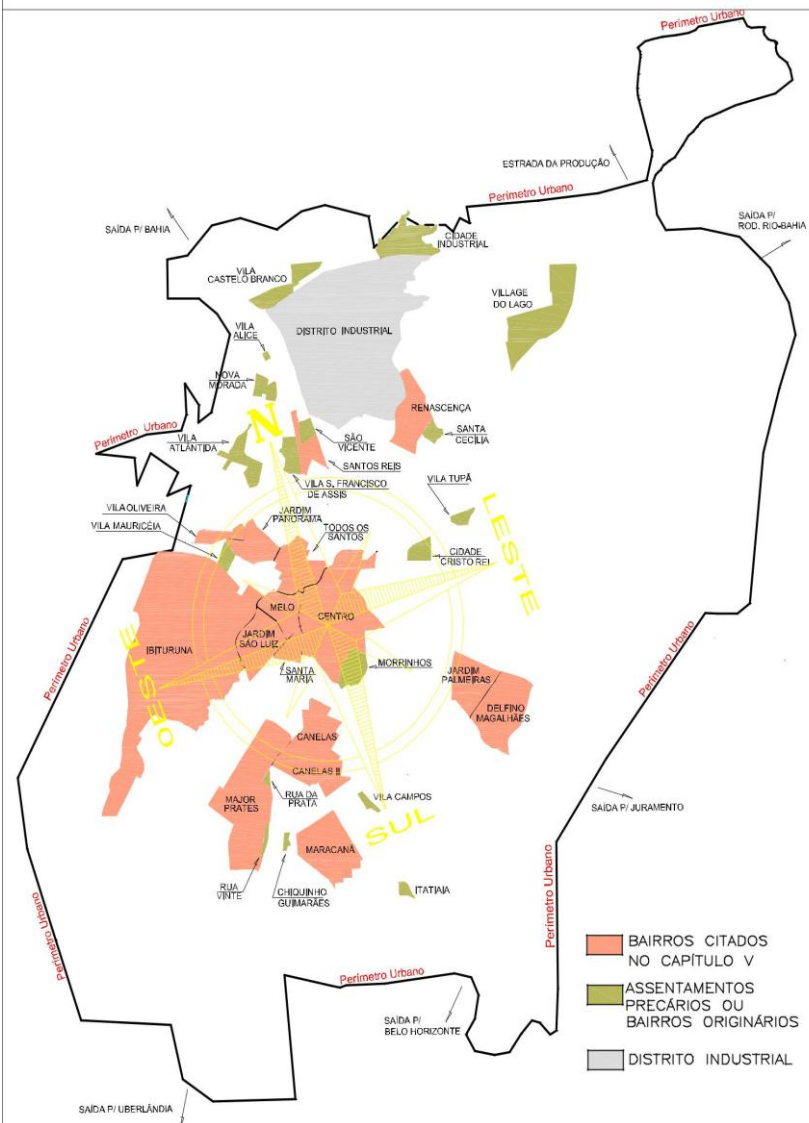
Durante todo o processo de expansão urbana de Montes Claros houve diferentes tipos de ocupação, através de loteamentos consolidados, da compra de lotes clandestinos ou através de invasões. Os assentamentos precários podem ser assentamentos irregulares, invasões em áreas de risco ou não, ocupações em áreas públicas e privadas e ainda os chamados loteamentos clandestinos e irregulares (SOUZA & FRANÇA, 2011).

Os assentamentos precários existentes estão espalhados pela cidade, mas, principalmente nos setores norte e sul. Os assentamentos originários de áreas invadidas estão indicados no mapa 02, e são os seguintes: nove áreas que pertenciam à Prefeitura Municipal de Montes Claros (Village do Lago, Cidade Industrial, Chiquinho Guimarães, Rua da Prata, Cyro dos Anjos, Vila Itatiaia, Vila Campos, Nova Morada e Santa Cecília); cinco áreas da igreja católica (Cidade Cristo Rei, Morrinhos, São Vicente, Vila São Francisco de Assis, Vila Alice); duas áreas particulares (Vila Tupã e Vila Atlântida), uma área que pertencia ao Departamento de Estradas e Rodagens – DER (Rua 20) e duas áreas que pertencem à CEMIG, cujos assentamentos foram construídos sob a rede de alta-tensão (Castelo Branco e Vila Mauricéia) (SOUZA & FRANÇA, 2011, p. 54).

Em Montes Claros, os assentamentos existentes com problemas de documentação e/ou com construções irregulares não são poucos, inclusive em áreas já consolidadas. Os assentamentos precários em áreas de preservação permanente – APPs – ocupando os entornos de córregos, consideradas como áreas de risco, sofreram intervenções do programa Habitar Brasil/BID, que se iniciaram em 2002 com obras de canalização dos córregos Vargem Grande e Bicano, sendo as famílias removidas para casas construídas na Vila Vargem Grande (SOUZA & FRANÇA, 2011, p. 53-57).

Os assentamentos precários estão situados em áreas invadidas e/ou de risco, além das áreas mais distantes do centro da cidade, onde os preços dos terrenos ainda são baixos e negociados sem muitas formalidades. Muitas vezes, o loteador conta com a falta de informação do comprador, não havendo nenhum documento de posse, mas apenas recibos de pagamento (SANTOS, 1980).

MAPA 2



MAPA 02 – BAIRROS CITADOS NO CAPÍTULO V E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS
 AUTORIA: MAPA ELABORADO POR ESTE AUTOR BASEADO NO MAPA OFICIAL DA
 PREFEITURA DE MONTES CLAROS (www.montesclaros.mg.gov.br/servicos_urbanos/mapas.htm)

Há mais de duas décadas, a invasão de terrenos nas adjacências da Cidade Cristo Rei foi tolerada e até incentivada pelo então prefeito de Montes Claros (GUSMÃO, 2009). Infelizmente essa é uma prática comumente utilizada por políticos no Brasil, como afirma Rolnik (2006, p.201):

Invisíveis para o planejamento e a legislação, as “periferias” e “favelas” do país estão, há décadas, sendo objeto de microinvestimentos em infraestrutura, que, diante da ambiguidade de inserção legal destes assentamentos à cidade, são vividos por beneficiários e concedentes como favores, a serem recompensados por lealdades políticas. Esse tem sido, inequivocamente, um dos mecanismos mais poderosos de geração de clientelas nas cidades e regiões metropolitanas.

São situações que levam a um quadro de segregação espacial com agravamento das questões sociais como a criminalidade. As distorções sociais transformaram Montes Claros em uma cidade de alta criminalidade (GUIMARÃES, 2007, p. 37). Em 2011, Montes Claros foi a cidade mineira que registrou o maior índice de crescimento de homicídios (41,45%), enquanto o índice geral no Estado de Minas Gerais diminuiu em 20,10% (SANTOS, 2015). Estatísticas divulgadas pela Secretaria de Estado da Defesa Civil, Polícia Civil e Polícia Militar mostraram que, enquanto cidades de porte médio do estado tiveram índices de criminalidade reduzidos em 2013, em Montes Claros houve aumento de 28,7% (AGÊNCIA MINAS, 2015). Dados obtidos no Registro de Eventos de Defesa Social (REDS)* da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS) mostram que a criminalidade na cidade de Montes Claros vem crescendo, com um aumento de 32% dos crimes violentos nesse 1º semestre de 2015 em relação ao 1º semestre do ano de 2014 e aumento de 36% no número de roubos na comparação entre esses mesmos períodos.

Apesar de a criminalidade estar relacionada às distorções sociais, tais distorções sociais não podem ser creditadas exclusivamente à pobreza, caso fosse, o meio rural teria altos índices de criminalidade. No meio urbano a pobreza é reflexo da exclusão social, e a exclusão pode motivar mais a criminalidade que a pobreza (SOUZA, 2003, p. 82-83).

*<http://www.numeros.mg.gov.br> do.

Nada obstante, Maricato (2006, p.212) leva a origem da violência urbana a um patamar mais ligado às conjunturas socioeconômicas somando a exclusão social e a pobreza:

Durante a fase de crescimento urbano e econômico (7% a. a. entre 1940 e 1970) essa tradição de desigualdade social não cobrou um preço muito alto, mas, estancado o crescimento, tudo mudou. Durante as décadas de 1980 e 1990, o país cresceu apenas 1,3% e 2,1%, respectivamente, não incorporando sequer todos os ingressantes ao mercado de trabalho. O baixo crescimento acentuou as mazelas urbanísticas (relacionadas ao solo) e influenciou no aparecimento de novos aspectos negativos nas grandes cidades: o desemprego e a violência. Esta era praticamente desconhecida nas cidades até o início dos anos 1970.

Nas cidades brasileiras, apesar da legislação municipal existente com uma regulação urbanística, às vezes até exagerada, o que se vê na realidade é um quadro de precário controle do uso da ocupação do solo e pouca fiscalização, onde a ilegalidade é a regra (MARICATO, 2005). A expansão urbana nas décadas de 1970 e 1980 deu-se em Montes Claros com a omissão dos governos ao permitirem a manutenção de vazios urbanos e também de ocupações incompletas em loteamentos à espera da chegada de infraestrutura pública para valorização dos lotes reservados (GOMES, 2007). É comum nas cidades brasileiras essas áreas vazias começarem a se valorizar quando vias de acesso (que carregam consigo linhas de ônibus, redes de iluminação, redes de saneamento, além de trajetos como o de coleta de lixo) são estendidas para atender pontos extremos loteados, atravessando essas áreas de terra desocupada ou passando próximas a elas (BONDUKI & ROLNIK, 1982).

A especulação imobiliária em Montes Claros ficou mais forte a partir do processo de industrialização na cidade, que coincidiu com um decréscimo nos investimentos agropecuários, tendo parte das famílias tradicionais da cidade investido no solo urbano, pois perceberam que era uma mercadoria que rendia mais que o boi gordo (LEITE, 2006, p. 100). Com o lançamento do PMCMV em 2009, a mercantilização dos espaços urbanos em Montes Claros tomou uma dimensão nunca antes verificada na cidade, havendo casos de imóveis que valorizaram quase 100% em pouco mais de um ano.

A especulação imobiliária exerce um papel central no aparecimento de assentamentos precários, uma vez que é a principal responsável pela valorização da terra urbana, condicionando o crescimento urbano e pressionando a população de baixa renda a se deslocar para as áreas mais distantes, onde a infraestrutura é escassa ou inexistente. É a especulação imobiliária quem “produz” os vazios nas zonas intermediárias do espaço urbano (LEITE, 2006, p. 100), que, em cidades pouco planejadas, resulta em um traçado desarticulado em que a deflagração do processo de periferização é realizada pelos proprietários fundiários (CORRÊA, 1989, p. 16).

A estratégia dos loteadores de deixar vazios intermediários na malha urbana para forçar a valorização de terrenos, é tolerada pela municipalidade, não sendo tomadas providências para que seja coibido, pois é uma prática que estimula uma desnecessária expansão urbana horizontal que onera os cofres públicos, uma vez que dessa forma a urbanização fica dispersa e não compacta como deveria ser (ROLNIK, 2010, p. 10).

Para possibilitar a produção de moradias para famílias de baixa renda em áreas mais urbanizadas em Montes Claros, bastaria que tivesse sido aplicado de forma efetiva o Plano Diretor da cidade, ou o Estatuto da Cidade, uma vez que os dois documentos têm conteúdos semelhantes, aplicando os dispositivos previstos, abordados no capítulo III do presente trabalho. Sobre essa exequibilidade, Rolnik (2010, p.13) lembra:

É possível produzir habitação de interesse social em zonas consolidadas e centrais da cidade. Para isso, é preciso aliar política urbana, habitacional e fundiária com programas voltados à regularização fundiária e à ocupação de áreas centrais e vazios urbanos.

A especulação imobiliária, como causa do aparecimento de assentamentos precários, pode ter uma estreita relação com o PMCMV, pois os preços dos terrenos urbanos tendem a direcionar os conjuntos habitacionais do programa para áreas ermas ou áreas populosas com infraestrutura urbana escassa, com tendência a piorar devido ao aumento da população, transformando tais conjuntos habitacionais em ambientes semelhantes aos assentamentos precários (ROLNIK, 2014). O próximo capítulo mostrará que essa precariedade nos conjuntos habitacionais, implantados nas franjas do perímetro urbano de Montes Claros e com

carência de infraestrutura social, faz com que os assentados urbanos do PMCMV não tenham uma vida digna, apesar da casa nova e própria.

CAPÍTULO 6 - O CASO DE MONTES CLAROS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

6.1) Introdução

Nas últimas décadas, programas habitacionais federais e estaduais foram implantados na cidade de Montes Claros e, logo após o lançamento nacional do PMCMV, iniciou-se em Montes Claros a construção do primeiro assentamento habitacional deste programa, que foi entregue no final de 2011, conforme quadro 2 mostrado adiante no item 6.4.

Um ano antes de serem entregues as primeiras moradias contratadas pelo PMCMV foi realizada pesquisa do censo de 2010 em Montes Claros que registrou o número de domicílios permanentes de 120.860 moradias (IBGE, 2014) e o deficit habitacional de 10.760 moradias (FJP, 2013). O número de domicílios desocupados na cidade era de 10.216 imóveis (IBGE, 2014). Interessante notar que o deficit habitacional estimado é muito próximo ao dos domicílios particulares não ocupados na cidade, sendo que poderia resolver o problema do deficit habitacional em Montes Claros no ano de 2010. É evidente a impossibilidade da disponibilidade de imóveis totalmente desocupados ser motivo de qualquer ação legítima de ocupação por famílias de baixa renda, devido às barreiras sociais e econômicas levantadas, mantidas e reconhecidas como normais pelo sistema capitalista vigente (SILVA, 2013, p. 40).

Como mostrado adiante nas tabelas 3 e 4, foram contratadas através do Programa Minha Casa Minha Vida, para todas as faixas de renda, a construção de 14.425 moradias na cidade, cujas famílias beneficiadas passaram a ter casa própria, deixando de morar de aluguel, de favor ou junto com outras famílias. A despeito do número de moradias produzidas, a coordenadora do PMCMV em Montes Claros informou em entrevista que há atualmente 20.000 cadastrados na prefeitura de Montes Claros com a pretensão de participarem do Programa, sendo mais de 14.000 dos cadastrados aptos a participarem dos sorteios. Entretanto, como abordado adiante, para boa parte das famílias da faixa 1 do PMCMV, a conquista da casa própria veio acompanhada de uma piora nas condições de vida.

Neste capítulo é mostrado que a maioria das moradias disponibilizadas para a população de renda até R\$1.600,00 pelo PMCMV (faixa 1) foi construída longe de regiões urbanas consolidadas da cidade de Montes Claros. Apesar de existirem ainda muitos vazios

urbanos próximos às áreas consolidadas, as ZEIS foram, na sua maioria, demarcadas em áreas ermas e pouco urbanizadas, distantes do núcleo citadino, fazendo com que as distâncias permaneçam um problema para a maioria dos trabalhadores, que não conseguem ter o seu trabalho próximo a sua moradia. Devido à falta de infraestrutura social nos conjuntos habitacionais do PMCMV, este autor percebeu em entrevistas com moradores desses conjuntos que há uma insatisfação generalizada, insatisfação essa principalmente em relação ao local em que os assentados urbanos foram colocados para morar e viver, cujas melhorias prometidas pelos políticos não foram realizadas e a maioria das dificuldades de início ainda persiste.

6.2) Regras básicas do PMCMV em Montes Claros

A participação nos sorteios promovidos pela Prefeitura Municipal de Montes Claros tem como primeira condição que a família tenha renda bruta mensal de até R\$1.600,00 (faixa 1), além de outras condições como não ter posse ou propriedade de bem imóvel, não ter sido beneficiado por outro programa habitacional, não ter feito empréstimo com a CAIXA para reforma ou construção de casa (BRASIL, 2012).

A Lei Municipal 3.995/2008 (PMMC, 2008) prioriza famílias que residam no município há mais de cinco anos. Essa mesma lei determina uma reserva mínima de 3% das unidades habitacionais do PMCMV, para famílias com idosos acima de 60 anos. Determina ainda que 5% das casas do Programa sejam reservadas a famílias em que um dos integrantes tenha deficiência física, mental ou incapaz nas formas da lei. Então, pessoas idosas ou com deficiência, candidatos ou que façam parte de famílias candidatas, terão sorteios separados para 3% e 5% das moradias, respectivamente. Idosos e deficientes que não foram selecionados nesses sorteios específicos participarão normalmente de sorteios com os demais cadastrados tendo, portanto, duas chances de serem sorteados. Famílias das quais fazem parte pessoas idosas ou com deficiência são critérios nacionais de priorização.

As famílias oriundas de assentamentos precários, principalmente favelas e áreas de risco, não têm um percentual de reserva definido nessa lei (PMMC, 2008), ou seja, o fato dessas famílias serem oriundas de assentamentos precários é um critério de seleção nacional, mas não há sorteios específicos, como ocorre com idosos e deficientes físicos.

O fato de ser mulher chefe de família é um dos critérios nacionais de priorização e tem a prerrogativa de firmar contrato de financiamento do imóvel independentemente de outorga do cônjuge (BRASIL, 2009). São critérios municipais (PMMC, 2008a): famílias que possuem crianças ou adolescentes de 0 a 16 anos; famílias que possuem três ou mais crianças ou adolescentes de 0 a 16 anos; famílias que possuam renda *per capita* de até R\$320,00.

Segundo o artigo 13 da Lei 3.995/2008 (PMMC, 2008a) “Não farão jus aos benefícios desta lei as famílias que tenham ocupado, temporariamente ou permanentemente, qualquer área, loteada ou não, de domínio público ou particular, a partir da promulgação desta lei, e que, notificada por órgão da administração, oponha-se à desocupação”. Portanto, famílias que participaram de lutas por terra antes de 16 de julho de 2008 estão liberadas a receberem os benefícios, porém, a lei é clara no sentido de não aprovar o cadastro de famílias que, a partir dessa data, tenham participado de ocupações e resistido à desocupação depois de notificadas. Também será excluído do processo de seleção estabelecido o candidato que omitir informações ou prestá-las de forma inverídica (BRASIL, 2013).

O processo seletivo para uma moradia pelo PMCMV se dá por priorização ao atendimento de candidatos, que se enquadrem no maior número de critérios nacionais e municipais.

Descontadas as unidades destinadas às reservas de idosos e deficientes, a seleção dos demais candidatos deverá ser qualificada de acordo com a quantidade de critérios atendidos pelos candidatos, devendo ser agrupada como se segue:

Grupo I – representado pelos candidatos que atendam de cinco a seis critérios de priorização entre os nacionais e municipais;

Grupo II – representado pelos candidatos que atendam até quatro critérios de priorização entre os nacionais e municipais.

Os candidatos de cada grupo serão selecionados e ordenados por meio de sorteio para as moradias remanescentes, obedecendo à proporção de 75% para candidatos do grupo I e 25% para candidatos do grupo II.

O trabalho de seleção de candidatos a uma casa do PMCMV que vem sendo realizado pela prefeitura parece ter uma forma criteriosa de ação, pois não foram encontrados registros de denúncias de desrespeito aos critérios adotados, ao contrário do que ocorre em muitas cidades pelo Brasil (REDE CIDADE E MORADIA, 2014).

6.3) Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS

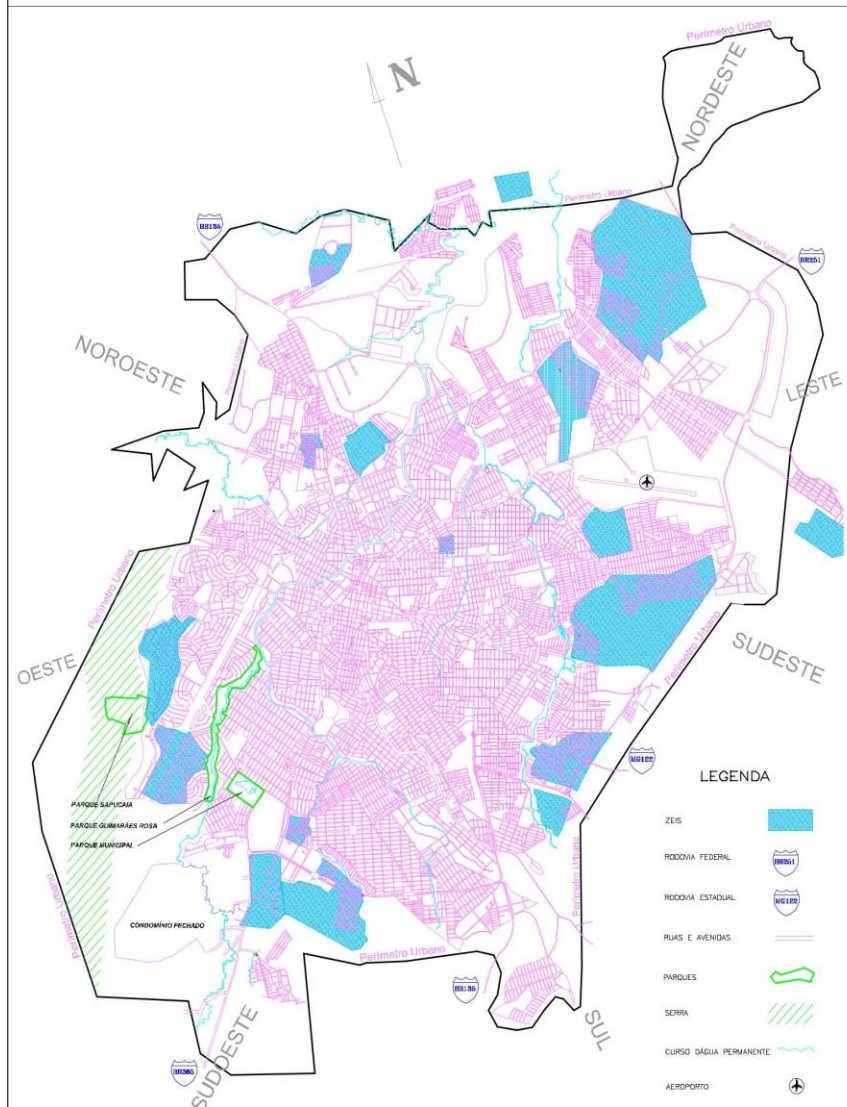
A Lei nº 3.936 de 09 de maio de 2008 dispõe sobre as ZEIS no município de Montes Claros. As ZEIS são áreas habitacionais dirigidas à população de baixa renda, cuja legislação especial possibilita a regularização fundiária e a produção de habitação de interesse social (PMMC, 2008b).

O perímetro urbano da cidade conta com dezessete ZEIS, cujas áreas são mostradas no mapa 03. As três ZEIS mais próximas ao centro da cidade se encontram inseridas em um raio de 2,5 km desse centro. Há quatro ZEIS cujas localizações podem ser consideradas como intermediárias, pois existe outro bairro em área posterior, antes de se chegar ao limite do perímetro urbano. As distâncias dessas quatro ZEIS ao centro da cidade variam de 4 a 5 km. As demais ZEIS (dez) estão localizadas nos extremos da cidade, adjacentes à linha do perímetro urbano, com distâncias do centro da cidade que variam de 4 a 8 km. Todas as distâncias mencionadas neste parágrafo são em linha reta, a partir da praça Dr. Carlos Versiani, no centro da cidade.

Quando da criação das ZEIS em Montes Claros, através da lei supracitada, foi instituída uma ZEIS localizada em um grande vazio urbano existente até hoje, área esta localizada na confluência de duas grandes avenidas da cidade (Gov. Magalhães Pinto e Osmani Barbosa), encravada entre dois bairros da região (Planalto / Alcides Rabelo), estando na época entre as três ZEIS mais próximas do centro da cidade. Entretanto, em 12/11/2011, o prefeito municipal da época assinou uma lei (PMMC, 2011) que, entre outras alterações do zoneamento urbano da cidade, simplesmente extinguiu essa ZEIS, mudando a área para zona comercial. Essa decisão de extinguir uma ZEIS pode ter sido consequência de pressões exercidas pelos proprietários do terreno, pois a região em torno da área em questão, principalmente o bairro Planalto, vinha tendo uma valorização imobiliária muito grande.

Em 12/06/2014 o prefeito baixou um decreto (PMMC, 2014) que cria uma ZEIS em terreno adquirido para a implantação do Residencial Vitória III, cujas obras não começaram. Esse decreto foi feito sob encomenda, especialmente para que a legislação se adequasse ao que já estava decidido e acertado entre a CAIXA e a construtora proprietária do terreno.

MAPA 3



MAPA 03 – QUADRAS E ARRUAMENTO DA CIDADE DE MONTES CLAROS COM LOCALIZAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS
 AUTORIA: MAPA ELABORADO POR ESTE AUTOR BASEADO EM MAPA OFICIAL DA PREFEITURA DE MONTES CLAROS (www.montesclaros.mg.gov.br/servicos_urbanos/mapas.htm)

Também não se iniciaram obras de outro conjunto Habitacional (Residencial Darcy Ribeiro) em terreno cuja ZEIS também foi criada através do decreto municipal assinado pelo prefeito em 17/10/2013 (PMMC, 2013). Tanto essa área como a citada no parágrafo anterior estão localizadas nas adjacências do perímetro urbano da cidade, mas em área rural, segundo mapa oficial da prefeitura.

A Promotora de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Montes Claros informou que as ZEIS criadas pelo município foram através de decreto, entretanto, segundo ela, não se cria ou modifica o zoneamento da cidade por decreto, mas sim através de lei. Em Montes Claros, a prefeitura está criando ZEIS por decreto baseado na lei municipal nº 4198 de 23 de dezembro de 2009, que prevê no parágrafo terceiro do artigo nono o estabelecimento e regulação por decreto de áreas de ZEIS (PMMC, 2009).

Com relação aos setores da cidade (mapa 03) há três ZEIS no setor norte da cidade, três no setor nordeste, quatro no setor leste/sudeste, duas no setor sul, três no setor sudoeste e duas no setor oeste. Há duas ZEIS que são totalmente ocupadas por favelas (Cidade Cristo Rei e Vila São Francisco de Assis) e duas ZEIS em que parte de suas áreas são ocupadas respectivamente pelas favelas Chiquinho Guimarães e Vila Castelo Branco (mapa 02). Ao longo deste capítulo, assuntos relacionados com as ZEIS voltarão a serem abordados.

6.4) Empreendimentos do PMCMV na cidade

A Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Montes Claros enviou informações solicitadas por este autor sobre os programas habitacionais do PMCMV acompanhados pela prefeitura e mostrados no quadro a seguir:

Quadro 3 – Empreendimentos do PMCMV implantados ou em implantação em Montes Claros

Empreendimento	Nºcasas	Data entrega	Bairro	Construtora
Nova Suíça	496	Dezembro/2011	Independência	Constr. Emcasa
Santos Dumont	241	Maio/2012	Independência	Momento Eng.
Vitória	499	Julho/2013	Cidade Industrial	Momento Eng.
Recanto das Águas	500	Setembro/2013	Village do Lago II	Constr. Emcasa
Monte São I	499	Outubro/2013	Village do Lago II	Realiza Eng.
Monte São II	300	Outubro/2013	Village do Lago II	Realiza Eng.
Minas Gerais	499	Março 2014	Village do Lago II	Celta Eng.
Montes Claros	499	Dez./2014 previsão	São Geraldo II	Celta Eng.
Vitória II	660	2015 previsão	Cidade Industrial	Momento Eng.
Monte São IV	393	2015 previsão	Village do lago II	Realiza Eng.
Rio do Cedro	266	2015 previsão	Castelo Branco	Momento Eng.

Fonte: Tabela elaborada por este autor com dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Montes Claros

São onze assentamentos habitacionais que foram ou são acompanhados pela prefeitura, todos horizontais, com o primeiro entregue em dezembro de 2011 e o último programado para ser entregue em meados de 2015, totalizando 4.852 moradias. Todas as quatro empresas mostradas no quadro 3, responsáveis pela construção dos conjuntos habitacionais, são de fora da cidade.

Estes empreendimentos são direcionados para famílias com rendas correspondentes à faixa 1 e, como verificado *in loco* por este autor, a edificação é pequena, com áreas dos cômodos com medidas mínimas e qualidade reduzida dos materiais de construção. As verificações *in loco* foram realizadas em conjuntos habitacionais ocupados, com a autorização dos moradores das casas visitadas, e em

conjuntos habitacionais não ocupados, com autorização dos responsáveis pelos empreendimentos.

Todos os conjuntos habitacionais visitados por este autor na cidade de Montes Claros, independentemente do tamanho da família que mora ou irá morar, apresentam o mesmo tipo de casa com uma sala, um banheiro, uma cozinha, dois quartos e uma área de serviço aberta na parte externa da edificação, protegida apenas por uma pequena cobertura de telhas (Foto 01).



Foto 01- Área de serviço exposta (Residencial Vitória I) - Fonte: foto deste autor

Há uma pequena variação das áreas das casas entre os assentamentos, com uma média de área construída de 40 m². Em dez dos onze conjuntos habitacionais predominam as casas geminadas, isto é, construídas aos pares (Foto 02) sendo poucas as casas construídas de forma isolada. Os tamanhos dos lotes também podem variar entre os

conjuntos habitacionais, desde 150 até 200 metros quadrados (MORAES, 2012), entretanto, este autor mediu lotes em todos os conjuntos habitacionais através de imagens satélite, constatando que a grande maioria dos lotes são de 150 e 160 metros quadrados.

Somente no conjunto habitacional Monte Sião IV, ainda em construção, as casas estão sendo construídas de forma isolada (Foto 03), apesar do inconveniente de serem muito próximas umas das outras. É provável que o projeto desse conjunto habitacional tenha sido elaborado sem casas geminadas devido às reclamações que houve nos primeiros conjuntos entregues.



Foto 02 – Casas geminadas do PMCMV no Residencial Vitória – Fonte: foto deste autor.



Foto 03 – Monte Sião IV com suas casas isoladas: -Fonte: foto deste autor.

O preço médio por metro quadrado de cada casa que a caixa paga às construtoras é obtido através da seguinte operação: os valores totais de investimento para a construção de cada conjunto habitacional (que é anunciado nas placas da obra), dividido pelo número de casas de cada do conjunto correspondente, e depois dividido pela área construída média de edificação (40 m²). No caso dos conjuntos habitacionais da faixa 1 em Montes Claros (2ª etapa do PMCMV) resultou em um valor monetário médio de R\$1.450,00 por metro quadrado. Nesse valor médio incide, além do custo da edificação, a infraestrutura, projetos, impostos, taxas, remunerações e lucro.

Para separar o custo da construção da casa do restante investido em cada unidade, lança-se mão do CUB (Custos Unitários Básicos de Construção), publicado pela SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil). Para este tipo de edificação (PMCMV), o CUB considerado é o padrão PIS (Projeto de Interesse Social), e para o caso de Montes Claros foi considerado o CUB do SINDUSCON-MG de R\$660,70 + R\$89,30 (fundação)*, de setembro de 2012, data média entre as assinaturas dos primeiros e dos últimos contratos dos conjuntos da 2ª etapa do PMCMV.

ário
dos

*O valor do CUP não contabiliza a fundação, que deve ter o valor adicionado. No caso do PMCMV em Montes Claros, este autor estimou um custo adicional de 12%.

empreendimentos habitacionais do PMCMV o número de casas é de 500 que, alega-se ser o número mínimo que compensa construir em escala para dar lucro (SANTOS, 2013). Para um conjunto de 500 casas, o custo das casas ficaria por R\$15.000.000,00 (500casas x R\$750,00/m² x 40,00m²/casa) e o restante do investimento seria de R\$14.000.000,00. Portanto, o investimento total para um conjunto habitacional de 500 casas ficaria em R\$29.000.000,00. O lucro do empreendedor fica em torno de 15% (ACN, 2014), nesse caso, portanto, em R\$4.350.000,00.

Entretanto, representante dos construtores alega que a margem de lucro é muito pequena, sendo o giro do dinheiro fundamental, que o governo demorava no máximo duas semanas para pagar as construtoras e que, na atual crise, a demora já passa de dois meses, quebrando o tênue equilíbrio financeiro das empresas (DOMINGO, 2015). Certamente o lucro das construtoras envolve variáveis que vão do desde o custo do terreno até o esforço no sentido de se trabalhar com economia de escala, sendo fundamental uma quantidade mínima de unidades construídas por projeto.

O Serviço de Informação ao Cidadão – SIC (SIC, 2014) informou em resposta a um pedido deste autor que até o final do mês de outubro de 2014 foram contratadas 5.351 moradias através do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, com valor total de R\$305.815.176,00, conforme tabelas 3 e 4 mostradas a seguir.

Tabela 3 -Unidades habitacionais contratadas no município de Montes Claros pelo Programa Minha Casa Minha Vida

Modalidade	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
CCFGTS	264	1.026	1.030	2.265	1.920	2.520	9.025
FAR		737	1.497	1.298	1.319	500	5.351
Rural			49				49
Total	264	1.763	2.576	3.563	3.239	3.020	14.425

Fonte: Serviço de Informação ao Cidadão - SIC. Data base: 31/10/2014

Tabela 4 – Valor total contratado (R\$) no município de Montes Claros pelo Programa Minha Casa Minha Vida

Modalidade	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
CCFGTS	17.399.300	68.056.135	81.758.744	163.242.906	140.636.388	164.813.594	635.907.068
FAR		28.006.000	83.832.000	75.576.360	85.735.000	32.665.816	305.815.176
Rural			764.000				764.000
Total	17.399.300	96.062.135	166.355.144	238.819.266	226.371.388	197.479.410	942.486.644

Fonte: Serviço de Informação ao Cidadão - SIC. Data base: 31/10/2014

No total de casas contratadas na modalidade FAR disponibilizados pelo SIC certamente está contabilizado o futuro Residencial Vitória III, cujas casas ainda não começaram a ser construídas, mas, com o contrato já assinado pelo prefeito, essa quantidade foi imediatamente incluída nos números do governo. O SIC informou que há 9.025 contratos do PMCMV, com um valor total de R\$ 635.907.068,00, efetuados através da Carta de Crédito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – CCFGTS, em que o mutuário tem parte de seu financiamento quitado através da liberação de seu FGTS.

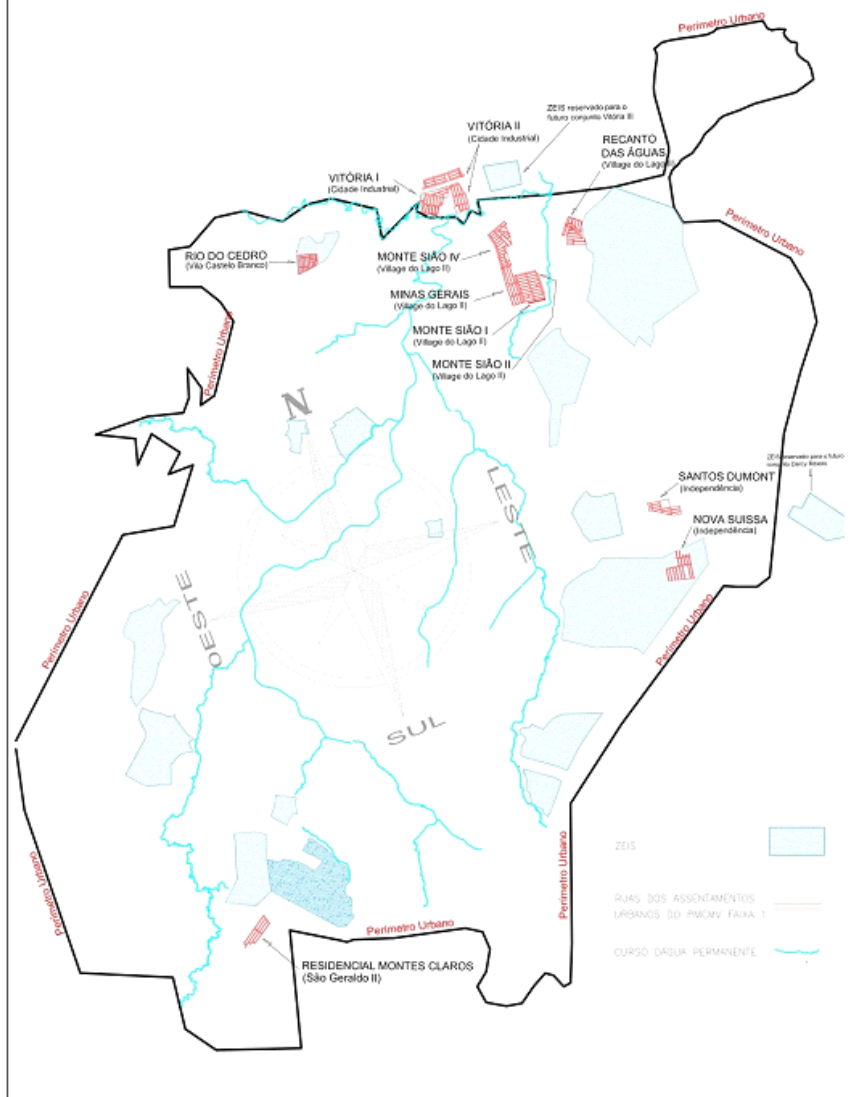
Essas moradias contratadas pela modalidade CCFGTS estão espalhadas pelos setores da cidade como imóveis isolados ou na forma de pequenos e médios conjuntos habitacionais horizontais e verticais construídos ou em construção nos setores sul, sudoeste e oeste da cidade. Para a modalidade rural foram apenas 49 unidades construídas no município, com valor total de R\$764.400,00. Somando-se todas as modalidades do PMCMV investidos no município de Montes Claros, chega-se a 14.425 unidades que totaliza quase um bilhão de reais (Tabelas 2 e 3).

No setor norte há apenas um assentamento do PMCMV (Rio do Cedro), com 266 casas, no setor nordeste há o maior número de moradias contratadas em assentamentos da faixa 1 do PMCMV (Vitória I, Vitória II, Monte São I, Monte São II, Monte São IV, Minas Gerais e Recanto das Águas) totalizando 3.350 casas. Nenhum dos assentamentos desse setor nordeste encontra-se implantado em ZEIS (Mapa 04). Os assentamentos Monte São I, II e VI, somado ao Minas Gerais, formam um agrupamento de 1.691 moradias.

No setor sudeste existem dois assentamentos horizontais a faixa 1 do PMCMV (Nova Suíça e Santos Dumont), somando 737 moradias. O Residencial Nova Suíça é, junto com o Residencial Rio do Cedro, os únicos da faixa 1 do PMCMV que estão dentro de ZEIS. O Nova Suíça é também o primeiro assentamento a ser entregue aos sorteados no final de 2011, seguido do Santos Dumont, entregue quatro meses depois (Quadro 2). Finalmente, há um conjunto habitacional da faixa 1 do PMCMV no setor sudoeste da cidade, que é o Residencial Montes Claros, no bairro São Geraldo II.

No setor oeste da cidade, a prefeitura demarcou duas ZEIS que tomam um pedaço da estrutura viária já construída do bairro Ibituruna (Mapa 04), sendo implantados até agora nesse setor apenas assentamentos verticais.

MAPA 04



MAPA04 — LOCALIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS URBANOS DA FAIXA DO PMCMVE
 LOCALIZAÇÃO DAS ZEIS EM RELAÇÃO A ESSES ASSENTAMENTOS
 AUTORIA: MAPA ELABORADO POR ESTE AUTOR BASEADO EM MAPA OFICIAL DA
 PREFEITURA DE MONTES CLAROS (www.montesclaros.mg.gov.br/servicosurbanos_mapas.htm)

Houve visitas deste autor em dez dos onze conjuntos habitacionais da faixa 1 do PMCMV. Foram visitados os seguintes os conjuntos habitacionais: sete ocupados (Santos Dumont, Nova Suíça, Vitória, Montes Sião I, Monte Sião II, Minas Gerais e Recanto das Águas); um pronto para ser ocupado (Residencial Montes Claros); e dois em fase final de construção – Monte Sião IV (Foto 3) e Rio do Cedro (Foto 4).



Foto 04 – Residencial Rio do Cedro em construção. Ao fundo a esquerda vê-se o Morro do Frade, onde estão situadas as favelas S. Vicente e S. Francisco de Assis. Fonte: foto deste autor.

No setor sudoeste existe um assentamento habitacional do PMCMV acompanhado pela prefeitura (Residencial Montes Claros) com 499 casas. Esse assentamento está mais distante do centro da cidade do que as duas ZEIS alocadas nesse setor (Mapa 04).

Na verdade, o Residencial Montes Claros está localizado no antigo povoado São Geraldo, distante do aglomerado urbano periférico, declarado Bairro São Geraldo II através da Lei Municipal nº 4.641 de 09/09/2013 (GAZETA, 2013), data próxima daquela que aprovou esse projeto de assentamento.

A pretexto do supracitado assentamento no agora Bairro São Geraldo II, vale lembrar uma citação de Arantes & Fix (2009, p.10): “É

provável que os municípios sejam pressionados, nas cidades médias, a alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e mesmo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos.” Tal citação faz parte dos comentários sobre o PMCMV feitos pelos autores em julho de 2009, portanto, logo após o lançamento do programa nacional, mostrando que já eram previsíveis à época os desdobramentos do programa com relação à “flexibilização” por parte das prefeituras, como condicionante para que os municípios fossem contemplados com os assentamentos.

Mais recentemente, o resultado preliminar de um estudo de avaliação do PMCMV realizado a pedido do próprio governo federal, que abrangeu 22 municípios em 6 estados, realizado por um conjunto de onze instituições envolvidas denominado Rede Cidade e Moradia, foi divulgado no final de 2014 através de nota pública em que aponta a flexibilização das legislações urbanísticas, como transformação de zonas rurais em urbanas, visando encaixar determinadas áreas de interesse das empreiteiras nos modelos do PMCMV (REDE CIDADE E MORADIA, 2014).

A falta de coesão entre as políticas habitacionais e as políticas urbanas faz com que a resolução dos problemas habitacionais tenda a agravar os problemas urbanos, dando a impressão que o PMCMV seja na verdade um produtor de carências de todos os tipos (ARAÚJO, 2013, p. 81), pois quem efetivamente tinha que planejar (a prefeitura) não tem a prerrogativa de sequer estudar as possibilidades de uma ou outra área de implantação de assentamentos, sendo a escolha geralmente feita pelo “planejador” empreiteiro, através de critérios estranhos ao que seria um planejamento socialmente justo e incluyente. A CAIXA, que recebe das empreiteiras os projetos e localizações dos conjuntos habitacionais para análise e aprovação, não percebe ou não quer notar o agrupamento de conjuntos habitacionais existentes nos assentamentos urbanos do PMCMV em Montes Claros.

O mapa de zoneamento que está à disposição no site* da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Montes Claros mostra as ZEIS da cidade, notando-se que apenas dois conjuntos habitacionais, construídos ou em construção, do PMCMV dirigidos à faixa 1 da população estão inseridas nessas ZEIS (mapa 4). Este autor procurou na legislação municipal registros de ZEIS na cidade que correspondesse aos conjuntos habitacionais implantados da faixa 1 do PMCMV e nada encontrou, ficando evidente a pouca relação que existe entre as ZEIS da cidade e esses assentamentos urbanos.

* www.montesclaros.mg.gov.br/servicos_urbanos/mapas.htm

6.5) Acesso viário

O acesso aos conjuntos habitacionais é um dos problemas que afetam a vida de muitos assentados, como é o caso dos empreendimentos de Nova Suíça, Santos Dumont e do Residencial Montes Claros.

Os assentamentos de Nova Suíça e Santos Dumont têm um diferencial em relação aos outros, pois foram implantados ao lado do Bairro Independência. Esse bairro é populoso e, apesar de abrigar famílias em sua maioria de baixa renda, tem um comércio desenvolvido e diversificado (Foto 05). O Bairro Independência é, portanto, um subcentro urbano que atende aos bairros circunvizinhos.



Foto 05 – Comércio no Bairro Independência. -Fonte: foto deste autor.

Entretanto, as populações desse conjunto de bairros no qual o Bairro Independência é o principal, com distância de 8 km do centro da cidade, têm problemas de acesso, pois, o que seria o acesso mais curto (Avenida Atlântica) passa por uma região urbana ainda com pouca infraestrutura viária (bairro Monte Carmelo), interrompido por uma barreira natural (curso d'água), com ausência de pontes e pavimentações. O acesso que seria alternativo (Av. Lago Tucuçu) tornou-se praticamente o único, com percurso maior e de trânsito

intenso. Apesar da importância desse conjunto de bairros (Independência, João Alves, Vila Real, Acácias e, mais recentemente, os assentamentos do PMCMV de Nova Suíça e Santos Dumont), a prefeitura ainda não tomou providências para supri-los de acesso adequado. O cenário supra descrito foi constatado através de observações *in loco* feitas por este autor.

Este autor entrevistou onze pessoas para a elaboração do presente trabalho sendo: sete moradores de conjuntos habitacionais já ocupados; um morador de bairro onde está inserido um conjunto habitacional ainda não ocupado; o diretor de habitação e a coordenadora do PMCMV em Montes Claros, ambos lotados na Secretaria de Ação Comunitária da prefeitura Municipal de Montes Claros; e a Promotora de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Montes Claros.

O antigo povoado e agora bairro São Geraldo II, onde se encontra o conjunto habitacional Residencial Montes Claros tem dois problemas de acesso ao bairro: a entrada única do bairro, pela BR365, cujo trânsito é intenso e pesado (Foto 07), e a ponte de acesso ao bairro (depois da entrada pela BR365) na qual só passa um veículo por vez (Foto 06).



Foto 06 – Ponte de acesso ao bairro São Geraldo II. Fonte: foto deste autor

Há, portanto, em um conjunto habitacional já construído, problemas vários sérios, antes mesmo das casas serem entregues. Em uma enchente recente, as águas do córrego que passa ao lado do bairro São Geraldo II subiram até a altura do tabuleiro da ponte, indicando que não basta a duplicação da passagem, mas a construção de uma ponte nova mais alta, para que a comunidade não corra o risco de ficar isolada. O diretor de habitação da prefeitura disse a obra dessa ponte está prestes a ser licitada.

Há alguns anos, representantes do bairro fizeram reivindicação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT de uma rotatória na BR 365, onde se encontra a entrada do bairro. Na época, o DNIT alegou falta de verba, estando o problema pendente até hoje.



Foto 07 – Entrada do Residencial Montes Claros na BR-365. Fonte: foto deste autor.

Tendo que estudar em escolas distantes, o deslocamento dos moradores em idade escolar será complicado devido à localização do bairro São Geraldo II, isolado do resto da cidade, com acesso único por uma estrada federal muito movimentada, tanto de dia como à noite. Devido aos problemas de infraestrutura desse conjunto habitacional, o prefeito vetou o acesso às casas pelas famílias sorteadas (Foto 08), o que será comentado mais adiante.



Foto 08 – Residencial Montes Claros no bairro São Geraldo II. Conjunto habitacional pronto, mas ainda vetado aos sorteados. Fonte: foto deste autor.

6.6) Correios, comércio e segurança

Os Residenciais Santos Dumont e Nova Suíça, os mais antigos do PMCMV tiveram as entregas de correspondências normalizadas apenas recentemente. Os demais assentamentos do PMCMV entregues aos sorteados não têm à disposição serviços normais dos Correios. Correspondências importantes como cobranças de água, luz e de outras mensalidades como a da casa e dos móveis simplesmente não são entregues, pois os Correios não vão a esses bairros. Moradora de um desses conjuntos habitacionais I disse que muitas famílias têm como renda somente o dinheiro da bolsa família, tendo, portanto, o dinheiro contado. Com a não entrega de correspondências, essas pessoas têm que gastar o pouco que ganham com idas até centro da cidade para apanhar faturas que deveriam ser entregues em suas casas. Dependendo do tipo de conta a ser quitada, a pessoa tem que se dirigir a uma *lanhouse* e pagar R\$3,00 para emitir o boleto.

Além das correspondências não entregues, os assentados não podem ter comodidades hoje tão comuns como uma internet, uma assinatura de TV fechada ou um telefone fixo, pois não têm um CEP

(Código de Endereço Postal) e com isso não podem comprovar os seus endereços, o que é fundamental para conseguir fazer e assinar alguns tipos de contrato.

É sintomático, abre-se um bairro novo e os Correios demoram de dois a três anos para normalizar a entrega das correspondências, provocando perdas de tempo, prejuízos financeiros e incomodidades para a população do lugar. O diretor de habitação da prefeitura confirmou que houve pedidos de explicação por parte de lideranças dos assentamentos do PMCMV, dizendo que cabe aos Correios solucionar o problema, pois o que a prefeitura poderia fazer já faz, que é avisar aos Correios e a outras empresas e concessionárias quando é iniciada a construção de um conjunto habitacional.

O diretor ainda confirmou um encontro com o diretor regional dos Correios, que falou das dificuldades em ampliar a estrutura dos Correios (funcionários e veículos) em cada cidade demandada e a burocracia que é a obtenção de um número de CEP em Brasília. Entretanto, para obter o CEP deve-se ter em mãos o nome do logradouro, que é uma atribuição do município através de lei orgânica aprovada pela Câmara dos Vereadores, cujo prazo para o estabelecimento do nome da rua parece ser variável, uma vez que há em Montes Claros ruas das quais, há anos, o nome é um número.

Com relação ao comércio nos conjuntos habitacionais, ele é tolerado pela prefeitura certamente para que o assentado tenha um pouco mais de comodidade, pois seria complicado deslocar grandes distâncias para comprar um pacote de café, de açúcar que faltasse em casa ou o pão de cada dia. Os pontos comerciais vistos são pequenos, instalados mediante adaptação construtiva executada na própria casa, e vendem geralmente gêneros alimentícios (Fotos 09 e 10), alguns deles com venda de bebidas alcoólicas.



Fotos 09 e 10 – Comércio no interior dos conjuntos habitacionais Minas Gerais e Monte Sião. Fonte: fotos deste autor.

Uma característica de todos os assentamentos horizontais do PMCMV já ocupados é a quantidade de casas muradas. Nos assentamentos mais antigos os muros fazem parte da maioria das casas, como nos de Santos Dumont e Nova Suíça. Nos assentamentos cujas famílias receberam as casas mais recentemente, como no Residencial Minas Gerais, há uma grande quantidade de muros novos já prontos e muitos em construção (Foto 11). A impressão que se tem ao visitar este conjunto habitacional, diante da construção de muros, é que ali há um

novo “canteiro de obras” depois que as famílias foram assentadas no lugar. Morador de um dos conjuntos habitacionais, que murou a sua casa e ajudou outros a murarem, disse que, além do sonho da casa própria, murar a casa era um sonho dele e é sonho de muitos.

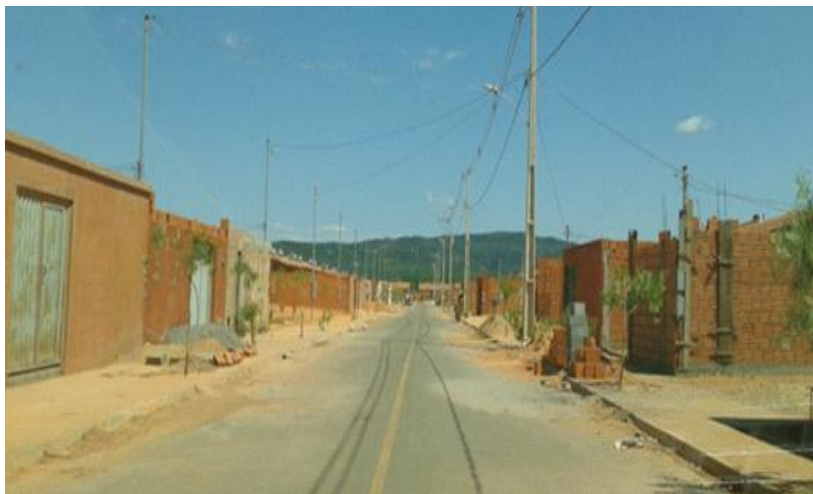


Foto 11 – Muro em construção no Residencial Vitória I. -Fonte: foto deste autor.

Este autor solicitou à Polícia Militar de Minas Gerais e recebeu da 11ª RISP (Região Integrada de Segurança Pública) dados de janeiro de 2014 até junho de 2015 sobre criminalidade nos conjuntos habitacionais do PMCMV em Montes Claros e também números da criminalidade em toda a cidade no mesmo período, cujos dados coletados por este autor serão demonstrados a seguir nas tabelas 5 e 6.

Como mostrado no capítulo anterior do presente trabalho, Montes Claros é a cidade cujos índices de criminalidade mais cresceram em Minas Gerais nos últimos anos, e os dados apresentados nas tabelas 5 e 6 mostram que o motivo da construção de muros nas casas nos assentamentos urbanos está relacionado não somente com o resguardo da intimidade da casa, mas também como proteção das moradias.

Tabela 5 – Ocorrências policiais nos conjuntos habitacionais do PMCMV da faixa 1 em Montes Claros no ano de 2014 e 1º semestre de 2015

Ocorrências	S. Dumont/ Nona Suíça	Minas Gerais	Recanto das Águas	Vitória	Monte Sião I e II
Furtos a residência	12	15	9	6	24
Outros furtos	2	2	3	5	10
Agressão ou lesão corporal	15	26	48	18	45
Ameaça	13	26	36	14	63
Tentativa de homicídio	2	0	2	3	1
Homicídio consumado	0	2	3	0	2
Outras ocorrências relacionadas com drogas	7	2	5	4	14

Fonte: Tabela elaborada por este autor baseada nos dados fornecidos pela 11ª RISP

Tabela 6 – Relação entre ocorrências policiais nos conjuntos do PMCMV e em toda cidade de Montes Claros no ano de 2014 e 1º semestre de 2015

Ocorrências	Totais nos conjuntos habitacionais	Totais cidade Montes Claros	Porcentagem de ocorrências nos conjuntos x ocorrências na cidade
Furtos a residência	66	2.793	2,36%
Outros furtos	22	9.188	0,24%
Agressão ou lesão corporal	152	3.762	4,04%
Ameaça	152	4.700	3,23%
Tentativa de homicídio	8	168	4,76%
Homicídio consumado	7	79	8,86%
Outras ocorrências relacionadas com drogas	32	1.367	2,34%

Fonte: Tabela elaborada por este autor baseada nos dados fornecidos pela 11ª RISP

Há ocorrências de furtos em residências em todos os conjuntos do PMCMV, com maior número no Monte Sião I e II seguido do Minas Gerais, com este último tendo as ocorrências registradas a partir de julho de 2014, pois é o assentamento do PMVMC mais recentemente ocupado.

O bairro Village do Lago II, no setor nordeste da cidade onde estão localizados os conjuntos habitacionais já ocupados Minas Gerais, Recanto das Águas, Monte Sião I e II, é onde concentra o maior número de ocorrências da tabela 5, em relação ao total dos conjuntos habitacionais do PMCMV ocupados, com 77% dos homicídios consumados/tentativas, 82% de infrações penais por ameaça, 75% do número total de furtos, 78% das agressões/lesões corporais e 66% de outras ocorrências relacionadas a drogas. Considerando que esses conjuntos habitacionais do bairro Village do lago II correspondem a 59% da soma das moradias de todos os conjuntos do PMCMV da faixa 1, conclui-se que, dentre as áreas do PMCMV na cidade, é a que relativamente possui maior índice de criminalidade.

Considerando agora que o número total de moradias da faixa 1 dos conjuntos habitacionais ocupados do PMCMV é de 3.034 unidades e estimando a população total desses conjuntos ocupados em aproximadamente 12.000 pessoas, a tabela 6 mostra que o crime de homicídio nesses assentamentos urbanos representa quase 9% de todos os assassinatos da cidade, o que é muito, considerando que moram nesses assentamentos ocupados 3,11% da população da cidade.

6.7) Integração, lazer e equipamentos sociais

Nas visitas aos conjuntos habitacionais acompanhados pela prefeitura, este autor tinha como primeira providência procurar o presidente ou a presidente da associação dos moradores do lugar. Nos conjuntos habitacionais Santos Dumont e Nova Suíça tal procura foi infrutífera, pois não foram formadas associações nesses lugares. Em um dos conjuntos habitacionais, uma liderança local se dizia presidente da associação do bairro, entretanto, não havia vice-presidente, secretário ou tesoureiro, não podendo ser considerada uma associação.

Um morador de conjunto habitacional do setor nordeste da cidade disse que tentou formar uma associação dos moradores, entretanto, não conseguiu devido à falta de união entre os moradores. Devido à desunião nos assentamentos desse setor da cidade, por iniciativa de moradores do Monte Sião II, foi formada uma associação

de moradores que engloba o aglomerado formado pelos assentamentos Monte São I, Monte São II e Minas Gerais.

Nas conversas com moradores dos assentamentos constatou-se que falta integração maior entre os assentados. Talvez essa falta de união e de coletivismo reside na forma como foram escolhidos seus moradores: através de sorteio. Um exemplo disso foi constatado com moradora de conjunto habitacional, que morava de aluguel no Bairro Independência, não sendo sorteada quando da implantação dos conjuntos Nova Suíça e Santos Dumont, vizinhos do Independência. Somente foi contemplada quando da implantação do assentamento na qual foi sorteada, mas não se adaptou ao lugar e já anunciou a sua saída.

Quando perguntado a uma moradora sobre o lazer no assentamento, ela respondeu: “Esse bairro é seco”. É uma definição que, na visão deste autor, serve para todos os assentamentos ocupados da faixa 1 do PMCMV em Montes Claros, pois, além da falta de escolas, creches e postos de saúde, não se viu em nenhum dos conjuntos habitacionais já entregues qualquer área pública de lazer construída, uma praça, nem sequer árvores. Outra moradora informou que havia a promessa da prefeitura de construir, em uma área reservada existente no assentamento que mora, uma praça com área de ginástica ao ar livre. Há dois anos o conjunto foi entregue e o local que iria ser uma praça continua “seco”.



Foto 12 – Área no Residencial Minas Gerais reservada para implantação de futuros equipamentos sociais. - Fonte: foto deste autor.

Uma característica comum nesses assentamentos já ocupados é que quase não se vê árvores. A Promotora de Justiça do Meio Ambiente disse que áreas do setor nordeste da cidade, compradas por empreiteiras para implantação de conjuntos habitacionais, eram, até pouco tempo atrás, grandes fazendas com áreas verdes. Compraram e desmataram, mesmo nas áreas destinadas a equipamentos públicos, como pode ser visto na foto 12.



Foto 13 – Campo de futebol improvisado em área reservada no conjunto habitacional Minas Gerais. - Fonte: foto deste autor.

Devido à forte especulação imobiliária na cidade de Montes Claros, a quase totalidade dos terrenos onde foram construídos os conjuntos habitacionais está localizada em lugares ermos e amplos, havendo espaço de sobra para construção de futuras edificações e equipamentos de uso coletivo (Foto 12), utilizados também para áreas de lazer improvisadas (Foto 13).

Uma exceção é o conjunto habitacional Santos Dumont, cercada pelas áreas do aeroporto de Montes Claros, do bairro Independência e de terrenos particulares. Neste assentamento não foi reservada nenhuma área para futuras instalações comunitárias, dessa forma, será necessário a prefeitura comprar ou desapropriar áreas adjacentes para implantar nessa comunidade futuras instalações públicas. A propósito, os conjuntos habitacionais Santos Dumont e Nova Suíça têm

infraestruturas físicas parecidas e a disponibilidade de terrenos para uso público é uma das poucas diferenças que há entre eles, pois, no conjunto Nova Suíça foi reservada uma grande área institucional, porém, ainda sem nenhuma utilização desde 2011, quando o conjunto habitacional foi entregue aos beneficiários.

Quanto à implantação de equipamentos sociais nos conjuntos habitacionais, parece que a única preocupação das construtoras é deixar uma área reservada para futura implantação. Na Resolução nº 194/2012 (BRASIL, 2012a) é mostrada a composição do investimento para a construção de um conjunto habitacional do PMCMV no qual estão incluídos projetos, terreno, canteiro de obra, infraestrutura física básica, edificações das moradias, administração da obra, taxas, impostos e tributos. Entretanto, não entra no rol de atividades dessa Resolução a construção de equipamentos sociais. Muitas das vezes o governo federal somente libera recursos do FAR para construção de equipamentos sociais quando solicitados, como exemplificou em entrevista a Promotora de Justiça do Meio Ambiente, no qual a Procuradoria da República no Município de Montes Claros, através de ofício dirigido à Superintendência Regional da CAIXA, requisita equipamentos sociais para o bairro São Geraldo II, local do residencial Montes Claros.

Nota-se na tabela 1 que parte dos conjuntos habitacionais tem 499 casas ao invés do número redondo de 500 casas. A alegação de alguns é que o número de 499 casas corresponde ao limite que exige as construtoras da obrigatoriedade de construir equipamentos sociais (MORAES, 2015). Apesar de essa informação constar na mídia e ser sustentada também por uma das moradoras de um assentamento urbano, não foi encontrada na legislação essa consideração.

A legislação estabelece um número máximo de 500 unidades por conjunto habitacional para o PMCMV Entidades, que é um programa minoritário, pois representa uma parcela mínima do total do PMCMV no país (BRASIL, 2012a). O PMCMV Empresas, que representa 97% da totalidade do PMCMV, que é o caso dos empreendimentos para a faixa 1 implantados ou em implantação em Montes Claros, permite a construção de mais de 500 unidades por projeto. A Portaria 325/2011 (BRASIL, 2011a), menciona a necessidade de garantias de áreas institucionais para implantação de equipamentos públicos para assentamentos com mais de 1.000 unidades. No caso de projetos com mais de 1.500 unidades, é necessário passar por uma comissão especial com representantes do Ministério das Cidades, conforme o item 4 do anexo III dessa Portaria.

Em Montes Claros há o aglomerado formado pelo Residencial Minas Gerais, Monte São I, II e IV, e ainda o futuro aglomerado Vitória I, II e III, ambos os aglomerados com mais de 1.500 moradias que, por terem sido divididos em projetos distintos, não precisaram passar pela comissão especial do Ministério das Cidades. Esses aglomerados de moradias formados ou em formação na cidade não deixam de ser uma forma de burla feita pelas construtoras com a anuência da CAIXA, pois, pela disposição física das moradias, contando com mais de 1.500 moradias, deveriam passar por tal comissão e certamente haveria mais exigências para sua viabilização. A Promotora de Justiça do Meio Ambiente afirmou que esses agrupamentos são pouco viáveis, pois a concentração exagerada de moradias provocam impactos ambientais e urbanísticos ainda maiores do que já provocariam no espaço urbano caso fossem empreendimentos dispersos. Tais agrupamentos agravam o problema já existente da carência de equipamentos sociais na cidade.

Nota-se em Montes Claros que, na grande maioria dos assentamentos urbanos, os recursos direcionados ao PMCMV são repassados pelo governo federal quase exclusivamente para construção das casas e infraestrutura básica, certamente para que o máximo de recursos possa ser utilizado na execução do maior número possível de moradias, visando dividendos políticos. Entretanto, no artigo 82 da Lei 12.424/2011 (BRASIL, 2011b) é previsto: “No caso de empreendimentos com recursos do FAR, poderão ser financiados também equipamentos de educação, saúde e outros equipamentos sociais complementares à habitação”. Na Lei 12.722/2012 (BRASIL, 2012b), o artigo 82 da Lei 12.424/2011 é alterado com a complementação: “[...] inclusive em terrenos de propriedade pública”.

O site* da CAIXA que expõe os assuntos relativos ao PMCMV – Recursos FAR, estabelece que “A edificação dos equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação observará as políticas setoriais federais, estaduais, distritais ou municipais” e, conforme o item 3 do anexo I da Portaria nº 325/2011 (BRASIL, 2011a), é colocada como atribuição de estados e municípios “firmar, a cada empreendimento, Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços, e de responsabilidade pela execução do projeto de Trabalho Social.”

O fato é que em Montes Claros as construtoras adquiriram os terrenos, elaboraram os projetos, em sua grande maioria, sem os equipamentos públicos, e a CAIXA aprovou tais projetos. Construídos os conjuntos habitacionais e procedida a ocupação pelas famílias sorteadas, as carências foram notadas e as reclamações surgiram, com os

*<http://www.caixa.gov.br/poder-publica/programas-uniao/habitacao/>

assentados normalmente cobrando providências da prefeitura. A implantação de tais equipamentos foi motivo de promessas por parte da prefeitura, mas que ainda não foram cumpridas.

Nota-se nos conjuntos habitacionais em construção em Montes Claros que as empreiteiras executam-nos como se fosse uma linha de produção, com equipes exclusivas para fazer cada etapa específica da obra. Essa produção em escala proporciona-lhes ganhos de produtividade que seriam prejudicados caso se propusessem a construir edificações especiais para fins sociais, completamente diferentes das edificações destinadas à moradia. Este parece ser um dos motivos pelos quais as empreiteiras não se interessam em construir equipamentos sociais. Parece ser também essa preocupação de produção habitacional em escala que faz com que não sejam mantidas árvores de médio e grande porte quando do desmatamento da área. São empresários da construção civil voltados para o objetivo de ganhar dinheiro, não demonstrando compromisso social ou ambiental, a despeito de serem utilizados pelo governo como peças-chave para o estabelecimento do PMCMV.

Há de se reconhecer que o projeto elaborado para construção do Residencial Monte São IV é diferenciado, pois as casas não são geminadas, foi deixada uma área verde em um dos lados do assentamento e estão em construção lá duas edificações para fins sociais, um posto de saúde e uma creche. Nesse conjunto ainda haverá necessidade de as pessoas em idade escolar pegarem ônibus para chegarem até uma escola, mas é um bom começo e, infelizmente, uma exceção.

6.8) Casas abandonadas e assentamentos precários

Provavelmente devido à proximidade com o bairro Independência, que é um subcentro urbano da cidade, e também pelo fato de terem sido implantados há mais tempo, os conjuntos Nova Suíça e Santos Dumont tenham todas suas casas ocupadas. Mas este autor constatou em visitas aos outros conjuntos habitacionais do PMCMV ocupados que há moradias abandonadas. Como as casas ficam desocupadas por muito tempo, muitas delas passam a ser depredadas com a retirada de esquadrias, telhas, louças, fiação elétrica e sistema de aquecedor solar. Famílias que ficam sabendo da existência de casas desocupadas invadem-nas e passam a morar no conjunto habitacional. Há ainda pessoas que foram sorteadas e que vendem suas casas a terceiros.

Somente no residencial Minas Gerais havia no início desse ano um número de 96 casas cujos donos originais não mais moravam lá (ODA, 2015). Eram quase 20% do conjunto habitacional com casas abandonadas, invadidas ou vendidas a terceiros. As famílias que ocuparam as casas ilegalmente receberam a visita de oficial de justiça, que as intimaram a se retirarem das casas, havendo moradias que foram devolvidas totalmente depredadas (Foto 14) e algumas incendiadas (GRANDE MINAS, 2015).

Este autor notou que os conjuntos habitacionais ainda não entregues aos sorteados são vigiados por seguranças contratados pelas construtoras, talvez devido ao fato de essas empresas serem ainda responsáveis pelos imóveis até a entrega definitiva, não havendo, nestes casos, notícias de invasões e/ou depredações.



FOTO 14 – Casa depredada por invasores no Residencial Monte São II, onde só ficou o que não pôde ser levado. Fonte: foto deste autor.

Apesar de a organização dos sorteios e a aplicação dos critérios de direcionamento das casas do PMCMV para a faixa 1 serem de responsabilidade da prefeitura de Montes Claros, ainda não foi feito um

trabalho sistemático de erradicação de favelas e assentamentos em áreas de risco na cidade. Segundo a coordenadora do PMCMV em Montes Claros, o fato de o inscrito para o PMCMV ser oriundo de assentamentos precários é um dos critérios de preferência, mas não há um sorteio somente para estas famílias, como ocorre com idosos e deficientes físicos. Através dos sorteios, muitas famílias originárias desses assentamentos precários receberam uma casa, mas não a ponto de resolver os problemas de nenhuma favela ou comunidade localizada em área de risco. Infelizmente, muitos se recusam a sair do local de risco onde estão.

A coordenadora do PMCMV em Montes Claros disse que a ideia da Secretaria de Desenvolvimento Social é fazer um trabalho de conscientização nessas comunidades carentes, com a contratação de empresas especializadas para essa finalidade. Disse ainda que esse trabalho de mobilização social deverá aguardar mais um pouco, pois está em fase de licitação da empresa prestadora do serviço e que, a partir de agora, as casas do PMCMV farão parte do planejamento para a resolução dos problemas dos assentamentos precários em Montes Claros.

6.9) Escolas, transportes e distâncias

Um dos conjuntos habitacionais do PMCMV acompanhados pela prefeitura chamou bastante a atenção por ser o assentamento mais distante do centro da cidade (Residencial Vitória) e, conforme mapa 03, que é baseado no mapa oficial da cidade de Montes Claros, fora do perímetro urbano, portanto, em área rural. Saindo deste assentamento urbano até o centro da cidade, em um percurso normal transita-se por quase nove quilômetros, entretanto há ainda o inconveniente de maior dificuldade de deslocamento até o núcleo central devido a um grande desvio que faz parte do percurso do ônibus urbano, fazendo com que aumente o tempo de duração da viagem. A maioria dos conjuntos habitacionais do PMCMV em Montes Claros está localizada em áreas ermas, distantes do núcleo central, locais onde existiam fazendas ou parte de fazendas, que as construtoras compraram para a construção dos assentamentos urbanos.

Outro problema com relação aos serviços de transporte urbano ocorre no conjunto habitacional Santos Dumont, pois, a partir das sete horas da noite, a linha de ônibus que o serve retorna pelo bairro Independência, não passando mais pelo Santos Dumont. Essa situação provoca dificuldades aos moradores que trabalham ou estudam e

chegam mais tarde em casa, tendo que percorrer grandes distâncias à noite por lugares ermos.

Um fato notado em todas as entrevistas com moradores dos bairros é a dificuldade que os assentados têm no que diz respeito à educação de seus filhos. Não foi construída escola em nenhum dos conjuntos habitacionais e a grande maioria das escolas próximas a esses conjuntos já estava lotada quando da mudança para as novas casas, restando às famílias matricularem seus filhos em escolas longe do assentamento. Se para os alunos que estudam em escolas municipais já existem problemas com o transporte, pois não são todos os que são servidos por ônibus gratuitos escolares da prefeitura, para os alunos de escolas estaduais o problema é ainda maior, pois a prefeitura é resistente à aceitação de alunos de escolas estaduais utilizando os seus ônibus. Parte dos alunos desses assentamentos vai à escola de ônibus urbano, porém, tem criança que, devido à pequena idade, não tem condições de pegar o ônibus urbano sozinho. Pais que têm uma condição financeira pouco melhor conseguem contratar os serviços de uma van (cerca de R\$200,00 mensais para cada passageiro), entretanto, existem muitos que, mesmo tendo idade suficiente para pegar um ônibus sozinho (ou, caso contrário, ir com o irmão mais velho) simplesmente não vão às aulas pelo fato de os pais não terem condições de desembolsarem os quase R\$100,00 necessários por mês para cada filho ir de ônibus urbano coletivo. A falta às aulas, além de trazer prejuízos irreversíveis para a criança, acarreta outro problema lembrado por um dos moradores: a criança que não vai à aula fica sem a alimentação da merenda, que faz muita falta, pois, para muitos deles é a melhor refeição do dia.

Questões que envolvem crianças (escola e creche) foram apontadas pelos entrevistados como as mais necessárias. O que se vê muito nesses assentamentos são crianças soltas na rua, dias de semana inclusive, quando deveriam estar em uma escola. Crianças soltas na rua é um problema relatado por quase todos os entrevistados, sem ao menos terem sido perguntados sobre o assunto.

Quando, em meados de 2013, as 499 casas do Residencial Vitória I foram entregues aos sorteados, iniciaram-se as dificuldades para os seus moradores, pois a escola mais próxima, no bairro Cidade Industrial, já não comportava mais alunos. Centenas de filhos em idade escolar desse assentamento tiveram que se espalhar pela cidade para estudar, precisando fazer grandes deslocamentos, pois o assentamento está localizado além do que é considerado perímetro urbano. Ao lado do Residencial Vitória I foi construído o Residencial Vitória II, que já está pronto. Com a chegada das famílias sorteadas ao Residencial Vitória II,

e considerando que um dos critérios de prioridade para acesso às casas é a família possuir três ou mais crianças ou adolescentes de 0 a 16 anos, seguramente acrescentarão à região mais de mil pessoas em idade escolar que não terão escola nas proximidades para estudar. Estava programada a entrega dessas casas do Vitória II para o mês de janeiro último, entretanto, devido principalmente aos problemas de infraestrutura social, o prefeito de Montes Claros, que é do Partido Republicano Brasileiro (PRB), resolveu cancelar a entrega das casas.

As famílias sorteadas do Residencial Montes Claros já tinham recebido simbolicamente do prefeito as chaves das casas em uma cerimônia ocorrida no aniversário da cidade em 03/07/2014, entretanto, neste caso também ele resolveu não mais liberar as casas às famílias. Segundo o prefeito, liberar as casas nesses dois assentamentos seria “dar um presente de grego para os moradores”, reconhecendo que nesses e nos outros assentamentos do PMCMV faltam creches, estruturas de lazer e, principalmente, escolas (CAMARGOS, 2015).

O diretor de habitação da prefeitura disse que estão circulando 39 ônibus escolares, cada um com motorista e monitora, especialmente para atender estudantes dos assentamentos do PMCMV. Considerando que os ônibus utilizados comportam no máximo 30 alunos sentados (são micro-ônibus) e que eles podem transportar alunos que estudam na parte da manhã e na parte da tarde, tais ônibus devem estar transportando cerca de 2.300 alunos diariamente. Comparado com as mais de três mil famílias já assentadas, constata-se que o número de ônibus não é suficiente. De fato, há relatos de moradores dos assentamentos de que há uma grande quantidade de estudantes não beneficiados com o transporte gratuito. Segundo relato do diretor de habitação há uma preocupação do prefeito da cidade com relação à responsabilidade de transportar pessoas pela cidade, crianças principalmente. O prefeito é contrário a transportar estudantes de escolas estaduais, mas moradora de um dos conjuntos habitacionais disse que, diante de pedidos e pressões, o prefeito acabou cedendo. No entanto, é uma situação precária que pode ser mudada a qualquer momento, causando preocupações para os pais nesses assentamentos urbanos.

Escolas, creches e postos de saúde são, reconhecidamente, tipos de equipamentos públicos mais complicados de serem mantidos, pois, além da infraestrutura física necessária, há os recursos humanos a serem alocados para o seu funcionamento e manutenção. Segundo o diretor de habitação, haverá uma grande escola para os conjuntos habitacionais agrupados. Então, deverão ser construídas no mínimo duas grandes escolas, para atender as 1.159 casas do agrupamento Vitória I e II, e

outra para atender as 2.191 casas do aglomerado formado pelos conjuntos Monte Sião I, II, IV, Minas Gerais e ainda o Recanto das Águas, cuja localização é próxima a esse agrupamento.

6.10) Creches e fome

Nas visitas aos assentamentos do PMCMV constatou-se que não foram construídas creches. Entrevistados da maioria dos conjuntos habitacionais do PMCMV relataram que existem nesses assentamentos muitas mães que não têm onde deixar os filhos menores quando precisam. O fato de a mulher ser chefe de família é um dos critérios nacionais de seleção de candidatos a uma casa no PMCMV, havendo, portanto, um número considerável desse tipo de família nos assentamentos do Programa em Montes Claros, sendo fundamental a disponibilidade de creches para as crianças dessas famílias.

Dois anos depois de lançado o PMCMV, foi publicada uma portaria pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2011), que tem entre suas diretrizes a melhoria de vida das pessoas beneficiadas, e a disponibilidade de creches para as crianças menores facilitaria muito o dia a dia dessas famílias, entretanto, entrevistados relatam dramas de mães com o dilema entre trabalhar e cuidar dos filhos. Disseram que a solução que as mães têm, diante da falta de creche, é simplesmente não trabalhar. Sem trabalho e com os pais das crianças ausentes, as dificuldades dessas mães são multiplicadas, gerando um problema surpreendente relatado por um desses entrevistados: a fome. O fato de não poderem trabalhar colocam essas mães em uma situação de penúria que as fazem apelar para a associação do bairro com pedidos de cesta básica. Quando perguntado por este autor qual o problema mais grave que ocorre atualmente no bairro, esse entrevistado, diante dos variados problemas existentes no lugar, escolheu a fome.

A associação que representa os assentamentos Monte Sião I, II e Minas Gerais está tentando, com a ajuda da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, que tem o seu Centro de Ciências Agrárias vizinho a este agrupamento de conjuntos habitacionais, fazer uma campanha de arrecadação de alimentos através de um programa chamado Mesa Brasil, que recolhe alimentos de supermercados, cujo vencimento esteja próximo. No entanto, até então não tinham obtido sucesso nessa empreitada. Essa associação está tentando também viabilizar a implantação de uma horta comunitária na área.

Na tentativa de conseguir alimentos para quem necessita, essa associação conseguiu que uma grande empresa entregasse algumas

cestas básicas. Talvez pelo fato de estarem acostumados a entregar cestas básicas em endereços cujas moradias se encontram em péssimo estado, os funcionários dessa empresa ficaram sem entender como famílias morando em casas novas e com móveis e eletrodomésticos novos estivessem passando fome. Segundo informações prestadas pelos entrevistados, muitos moradores não estão pagando as prestações da casa e tampouco os móveis comprados pelo Programa Minha Casa Melhor.

Nota-se que questões que pareciam já vencidas ou superadas, como a inadimplência, devido ao fato de as prestações terem valores baixos ou quase simbólicos, ou a fome, devido à existência de programas específicos do governo para combatê-las, serem questões que voltam à tona, levando à conclusão de que talvez haja uma relação próxima entre esses problemas antigos e a forma de gestão do PMCMV.

6.11) Aquecimento solar e adaptações das casas para deficientes

A partir do lançamento do PMCMV II em 2011, as construtoras tiveram que entregar as casas dos conjuntos habitacionais horizontais da chamada faixa 1 com Sistemas de Aquecimento Solar (SAS) de água (BRASIL, 2011). Dos conjuntos habitacionais visitados, somente o Santos Dumont e o Nova Suíça não são providos de SAS, pois são conjuntos habitacionais mais antigos. Foi uma decisão acertada a instalação dos SAS, pois a possibilidade de eliminação de chuveiro elétrico possibilitou importante redução da conta de energia elétrica (ARAÚJO, 2013, p. 135), uma vez que não há por parte das concessionárias de energia elétrica aplicação de tarifas especiais para assentados urbanos do PMCMV (REDE CIDADE E MORADIA, 2014). A única reclamação que houve com relação ao SAS é que há desperdício de água para regular a temperatura do aquecedor.

Observa-se que o fato de famílias com integrante deficiente poder participar de dois sorteios, com garantia mínima de 5% das casas do conjunto habitacional para essas famílias, coloca os conjuntos habitacionais do PMCMV com uma concentração acentuada de pessoas deficientes. No item II do artigo 73 da lei nº 11.977 de 07/07/2009 (BRASIL, 2009) e no item 3a do anexo da Resolução nº 194 de 12/12/2012 (BRASIL, 2012) são previstas adaptações em moradias do PMCMV destinadas a pessoas com deficiência.

Morador de um dos conjuntos habitacionais da região nordeste da cidade, que é deficiente físico não cadeirante, disse que, apesar de informado anteriormente que receberia uma casa não geminada, não foi

isso que ocorreu. A sua casa tem o mesmo tamanho das outras, com a única diferença que no banheiro instalaram barras de apoio, sendo o banheiro do mesmo tamanho das outras casas. Morador de um dos conjuntos habitacionais da região leste da cidade, que é cadeirante e mora em uma casa geminada, disse que foram feitas as adaptações mínimas em sua casa e que ela é maior comparada às demais moradias.

6.12) Demais considerações do Capítulo 6

A Promotora de Justiça do Meio Ambiente afirmou que muitos dos problemas que vêm ocorrendo com os conjuntos habitacionais do PMCMV são reflexos de decisões equivocadas ocorridas principalmente na gestão municipal anterior. Segundo ela, o prefeito anterior da cidade (período de 2008 a 2012), que é do PMDB, partido político coligado ao atual governo federal, modificou o zoneamento urbano da cidade sem nenhuma discussão ou consulta pública, implantando ZEIS por decreto e sucateando o Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente – CODEMA, conseguindo aprovar atropeladamente os licenciamentos ambientais dos conjuntos habitacionais do PMCMV projetados. Portanto, os empreendimentos da faixa 1 do PMCMV executados ou em execução na cidade tiveram os convênios assinados pelo prefeito anterior, com projetos que deixam a desejar. Somente o supracitado Residencial Monte Sião IV, ainda em construção, tem um projeto diferenciado, entretanto está localizado no maior agrupamento de assentamentos urbanos da cidade.

Este autor conseguiu, junto à Prefeitura Municipal de Montes Claros, duas atas de reunião do CODEMA, a de 17/08/2011 e a de 16/05/2012 que contemplam quatro projetos de conjuntos habitacionais construídos, coincidentemente um em cada região da cidade em que existe assentamento urbano do PMCMV. Na primeira reunião foram apresentados os projetos do Rio do Cedro, no bairro Castelo Branco (região norte da cidade), e o Santos Dumont, no bairro Independência (região sudeste). Na segunda reunião foram apresentados os projetos do Vitória II, no bairro Village do Lago (região nordeste da cidade), e o residencial Montes Claros, no bairro São Geraldo II (região sudoeste).

Nessas reuniões não foram discutidos assuntos fundamentais como a relação que deveria haver entre a localização de cada conjunto habitacional com as ZEIS e ainda sobre a qualidade de vida que os futuros moradores teriam, não havendo discussão da disponibilidade de infraestrutura social nos assentamentos ou próximo deles. Também foi pouco discutida a questão da área verde em cada assentamento urbano,

como é exigida na Resolução Conama nº412/2009, que estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social (CONAMA, 2009) e prevê no artigo 7º “áreas verdes e espaços livres de uso público, que garantam a qualidade e segurança ambiental do empreendimento”. Os conselheiros se limitaram a exigir o plantio de uma muda de árvore em frente de cada casa construída. Como ex-membro do CODEMA de Montes Claros e ex-analista ambiental quando servidor público do órgão ambiental estadual, este autor pode afirmar que arborização de ruas, normalmente feita com plantas exóticas, não substitui uma área verde, de preferência de vegetação nativa, sendo esse artigo da Resolução supracitada desconsiderado em ambas as reuniões.

A Promotora de Justiça do Meio Ambiente informou que está sendo elaborado pela atual gestão municipal um novo Plano Diretor para a cidade, mas sem a participação da sociedade. O Ministério Público oficiou pedido de informações à prefeitura a respeito do novo Plano Diretor e a resposta foi que haverá audiências públicas sobre o assunto, entretanto, audiências públicas não são deliberativas, aumentando a possibilidade de um plano diretor imposto à sociedade.

Quando perguntado sobre a violência nos assentamentos, o diretor de habitação da prefeitura disse que ela é gerada por pequenos grupos de pessoas em cada conjunto, disse ainda que, quando há uma ocorrência mais grave há uma repercussão maior, pois tais assentamentos são muito visados pela mídia. Morador de um dos assentamentos que faz parte do agrupamento de conjuntos habitacionais do PMCMV da região nordeste da cidade, disse que depois das mortes de três moradores arruaceiros no interior do agrupamento, a área ficou mais tranquila.

O diretor de habitação da prefeitura confirmou que em Montes Claros todos os terrenos onde foram construídos conjuntos habitacionais para a faixa 1 foram comprados pelas construtoras, que foram elas quem realmente escolheram os locais para a implantação dos assentamentos com aprovação da CAIXA, e que a prefeitura não participou de discussões com relação aos projetos elaborados pelas construtoras, tendo tão somente participação posterior para a aprovação que cabe à prefeitura (habite-se). Este autor constatou, através de documentos da própria prefeitura (comentados no item 6.3 deste capítulo) que houve áreas destinadas ao PMCMV escolhidas antes mesmo da institucionalização de ZEIS nos locais, confirmando assim a flexibilização da legislação municipal para se adaptarem às escolhas das construtoras e não para “assegurar a destinação de terras bem

localizadas e com infraestrutura para os mais pobres” (ROLNIK, 2010, p. 43).

A coordenadora do PMCMV em Montes Claros disse que os contratos de implantação do PMCMV foram assinados na gestão anterior e que o único assinado pelo atual prefeito é o Residencial Vitória III, que ainda não começou a ser construído. Disse ainda que o Vitória III somente será construído com a garantia de que será entregue com os equipamentos públicos.

Quanto aos conjuntos habitacionais entregues aos sorteados e os quase prontos ou prontos, mas ainda não entregues, esses representantes da prefeitura disseram que foram elaboradas planilhas orçamentárias e está tudo pronto para a licitação dos equipamentos públicos necessários para essa população, que o autor deste trabalho estima em cerca de vinte mil pessoas, considerando as quase cinco mil contratações para as famílias da faixa 1 do PMCMV.

As observações realizadas por este autor no espaço urbano da cidade de Montes Claros e principalmente nos conjuntos habitacionais visitados, além de entrevistas com moradores dos assentamentos urbanos ocupados, deixam mais algumas considerações descritas até o final deste capítulo:

Constatou-se que as linhas de ônibus urbanos atendem razoavelmente bem a população dos conjuntos habitacionais, havendo reclamações apenas no Santos Dumont, cuja linha de ônibus não passa mais no bairro a partir das sete horas da noite, e no Vitória I, devido a um grande desvio no trajeto, que aumenta o tempo de viagem. No entanto, mesmo os que criticaram reconhecem o atendimento razoável das linhas de ônibus, talvez por perceberem que são problemas que podem ser resolvidos com negociação.

A coleta de lixo nos conjuntos habitacionais acontece três vezes na semana, sendo considerada normal. Foi verificado *in loco* por este autor que não há acúmulo de lixo nos conjuntos habitacionais, apesar da reclamação de morador de um dos conjuntos habitacionais do setor leste da cidade, que alega falhas ocasionais na coleta, com consequente acúmulo de lixo, gerando caos nas ruas do assentamento.

Com exceção do Santos Dumont e do Nova Suíça, nos demais assentamentos foi exposta pelos entrevistados a questão da discriminação por parte dos vizinhos que já moravam na região, que consideram os moradores dos conjuntos habitacionais do PMCMV como invasores, que tomaram de assalto os seus bairros para ocuparem vagas nas escolas, creches e consultas em postos de saúde.

Também com exceção do Santos Dumont e do Nova Suíça, foi constatada nos conjuntos habitacionais ocupados a existência de casas vazias, abandonadas ou fechadas, que, se não foram invadidas, foram depredadas. As invasões de casas do PMCMV, constatadas por este autor ou noticiadas pela mídia local (ODA, 2014) poderiam ser evitadas, bastando para isso que se aplicasse a seguinte proposta: caso um sorteado não ocupe a moradia em um determinado prazo, por exemplo, um mês, espaço de tempo improvável para se perceber que a casa não será ocupada, este sorteado não terá mais direito à casa e automaticamente o próximo da lista de sorteados é que terá esse direito.

Quanto à infraestrutura física dos conjuntos habitacionais (redes de energia elétrica, abastecimento de água, esgoto, drenagem pluvial e viária) houve relatos de pequenos problemas pontuais que, diante das grandes dimensões de cada um desses assentamentos urbanos e das observações de campo feitas por este autor, pode-se afirmar que, de uma forma geral, a infraestrutura física dos conjuntos habitacionais está em boas condições. Entretanto, deve-se considerar que tais estruturas foram construídas há pouco tempo, podendo apresentar problemas posteriores de maior relevância. Deve-se ressaltar que essa avaliação se encerra nos limites físicos de cada conjunto habitacional, fora do contexto da cidade, pois, urbanisticamente a localização da maioria dos conjuntos habitacionais da faixa 1 do PMCMV é equivocada, em cujo questionamento está diretamente relacionado ao argumento que sustenta a hipótese deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mostrado no capítulo IV do presente trabalho, o governo do PT não resistiu ao imediatismo econômico ao implantar em 2009 o seu principal programa habitacional, que tem muitas semelhanças com a maioria dos programas habitacionais feitos ao longo da história do Brasil no século XX e início deste. Os idealizadores do Projeto Moradia certamente não poderiam imaginar que os resultados do programa habitacional do governo que estava por vir fossem tão diferentes do que eles vislumbraram. Uma das questões mais criticadas pelos especialistas em habitação no Brasil foi a delegação que o governo federal deu à iniciativa privada para poder decidir questões relativas ao urbanismo. Profissionais ligados a empresas que têm como meta nada mais que gerar o maior lucro possível em suas empreitadas, são responsáveis por alterações urbanas que afetam grandemente a dinâmica social das cidades. Não houve e não há estudos preliminares urbanos, sociais ou culturais de cada região para elaboração de projetos com adaptações construtivas mais recomendáveis para cada adensamento urbano. O padrão é um só, como uma linha de produção onde qualquer alteração do produto, que poderia atender melhor o beneficiário, atrapalharia a meta de ganho objetivado.

A decisão deste autor de dedicar, a partir de dezembro de 2013, ao assunto habitação popular e especialmente ao Programa Minha Casa Minha Vida, fez com que artigos e reportagens de jornal e televisão sobre o assunto fossem lidos e assistidos com maior interesse, com a constatação de que a forma de condução do PMCMV, principalmente nas grandes cidades brasileiras, tem como característica a ausência ou pouca interferência de técnicos das prefeituras nas implantações dos conjuntos habitacionais direcionados para as faixas mais pobres da população. Nas visitas em Montes Claros aos assentamentos ocupados e ainda não ocupados, sendo dois ainda em construção, nota-se que o *modus operandi* dos conjuntos habitacionais para beneficiários da faixa 1 é semelhante ao adotado nas grandes cidades, e coincidem com a pretensão do governo federal de apressar ao máximo todo o processo de implantação dos conjuntos habitacionais, não se preocupando muito com o trabalho social às famílias sorteadas ou assentadas. Aliás, pessoas que entendem e trabalham os aspectos sociais urbanos são muitas no Brasil, mas, fica evidente que foram colocadas de lado, prevalecendo a associação governo-construtoras, CAIXA incluída, com o governo se preocupando mais em atingir suas metas políticas e as construtoras em atingir as suas metas financeiras. A produção em escala das moradias

denota uma homogeneização nos conjuntos habitacionais visitados, sendo os projetos dos loteamentos quase sempre os mesmos, com apenas algumas adaptações forçadas, em função de questões ligadas à Engenharia, como, por exemplo, a drenagem de águas pluviais.

A situação dos conjuntos habitacionais Santos Dumont e Nova Suíça, sem associação formada, e dos conjuntos Minas Gerais e Monte Sião I, que precisaram ser encampados pela iniciativa da formação de uma associação no Monte Sião II, mostra que ainda falta integração nesses assentamentos. O vínculo social de uma família cadastrada no PMCMV com a sua região de origem na cidade deve, quando possível, ser preservada, pois certamente traz desdobramentos positivos quando essa família não precisa se deslocar para outra região quando é beneficiado com uma casa. Talvez, se houvesse um critério especial por parte da prefeitura para o caso desses candidatos que já moram perto do novo conjunto habitacional, formando grupos prioritários para sorteio, poderia ajudar numa melhor adaptação desses assentados e formasse com mais facilidade um espírito de união no assentamento. Isso poderia auxiliar também na convivência desses novos moradores com os moradores dos bairros adjacentes, uma vez que assentados já conhecidos por eles continuarão morando na mesma região, reduzindo ou eliminando atitudes de discriminação, como já relatadas no presente trabalho e, por que não, podendo formar até laços de solidariedade interbairros.

Apesar de a prefeitura ter disponibilizado transporte escolar para boa parte dos estudantes moradores dos assentamentos do PMCMV, esta é certamente uma situação insatisfatória, pois o deslocamento desses estudantes pela cidade gera desgaste, desconforto e riscos que poderiam ser evitados. O mais adequado é oferecer escolas com vagas disponíveis próximas aos conjuntos habitacionais. O fato é que essa questão relativa às escolas, próximas ou no interior dos conjuntos habitacionais, deverá perdurar por todo o ano de 2015 e adentrar o ano de 2016, uma vez que a informação do secretário de habitação é que a construção de novas escolas está ainda em fase de licitação. Com isso, os conjuntos habitacionais prontos e ainda desabitados ou em fase final de execução não receberão o habite-se até que os futuros moradores desses assentamentos urbanos tenham, segundo o próprio prefeito (CAMARGOS, 2015), uma infraestrutura com equipamentos públicos.

Em vista da situação encontrada nos conjuntos habitacionais da faixa 1 do PMCMVC, nota-se que não houve planejamento adequado por parte da prefeitura ou critérios condicionantes da CAIXA na

implantação do Programa, e essa falta de previdência vem desde a fase inicial, quando poderia se fazer exigências e negociações para que fossem apresentados projetos de conjuntos habitacionais com uma infraestrutura social minimamente aceitável. Esse planejamento poderia se estender a ações junto ao governo estadual, para que se programasse a construção de escolas estaduais em pontos estratégicos da cidade que atendessem os moradores desses conjuntos habitacionais.

Os conjuntos habitacionais com menos de três anos de existência têm invariavelmente problemas de entrega de correspondência. O tempo que o representante dos Correios alega ser inevitável para a criação de CEPs e contratações de mais funcionários poderia ser dispendido durante a implantação da obra do conjunto habitacional, evento que, em médio prazo, já configuraria maior demanda para os Correios. O fato é que a obtenção do CEP não depende somente dos Correios, mas também da Prefeitura e da Câmara dos Vereadores (RODRIGUES, 2015). Talvez falte um pouco mais de vontade desses gestores e políticos de assumirem conjuntamente a responsabilidade para resolver essa questão da entrega das correspondências de forma mais rápida.

O Programa Minha Casa Minha Vida mudou definitivamente o mapa da cidade com transformações físicas proporcionadas através de grandes empreendimentos executados, que reconfiguraram parte expressiva da sua área urbana. Quando todos os conjuntos habitacionais construídos ou em construção estiverem ocupados, será aproximadamente 5% da população da cidade realocada. É um quadro grandioso percebido tanto através de uma visão aérea da cidade, como percorrendo os assentamentos urbanos, com vias asfaltadas e um mundo de casas alinhadas. Entretanto, olhando mais de perto, conversando com as pessoas, percebe-se que muitas transformações ansiadas pelos beneficiários não aconteceram, ou, se ocorreram, não foram da forma esperada.

Ao longo da pesquisa do presente trabalho, notou-se que as construtoras têm participação central no processo de criação desses conjuntos habitacionais, pois têm parceria direta com o governo através da CAIXA, que lhes delega poder de decisão, não havendo a participação de quem conhece a região nem tampouco de profissionais conhecedores das questões urbanas. A consequência disso é a entrega aos beneficiários de empreendimentos já com problemas de infraestrutura desde o início, não funcionando como áreas residenciais completas, assemelhando-se mais a bairros dormitórios, ou como receia

a Promotora de Justiça do Meio Ambiente diante da situação atual desses assentamentos: a transformarem-se em grandes favelas.

O aumento repentino de 50% da população que ocorrerá no bairro São Geraldo II quando da ocupação do Residencial Montes Claros, sem preocupação em aumentar da oferta de vagas em escolas e creches, somado aos problemas de acesso ao bairro, são demonstrações flagrantes da falta de planejamento na implantação de um conjunto habitacional. A percepção do tamanho do problema, que teve como consequência o cancelamento da entrega efetiva das chaves pelo prefeito, somente ocorreu quando o empreendimento estava totalmente pronto.

Quando questionados sobre os problemas existentes relativos à assistência social, áreas de lazer, escolas ou creches, as autoridades da prefeitura entrevistadas disseram que as licitações estão em andamento ou que o planejamento funcionará daqui para frente. Já os moradores dos assentamentos urbanos falaram em promessas não cumpridas desde a administração municipal anterior. No entanto, a atitude do atual prefeito municipal em não mais assentar famílias em conjuntos sem infraestrutura social, e o reconhecimento de que essas populações não podem receber “presentes de grego” evidenciam uma promissora mudança nos rumos a serem tomados para que os assentados urbanos possam morar dignamente. Caso ocorra essa mudança, os assentados poderão ser chamados verdadeiramente de moradores e os assentamentos, ou os agrupamentos formados por esses assentamentos, poderão ser considerados verdadeiros bairros da cidade.

No entanto, o fato apontado pela Promotora de Justiça do Meio Ambiente sobre a elaboração a portas fechadas do novo Plano Diretor de Montes Claros pela atual administração municipal mostra o quanto está distante a resolução completa dos problemas urbanos na cidade. Mesmo que haja boa vontade de tentar melhorá-la, o credo de que os problemas serão resolvidos unicamente através de resoluções técnicas é uma ilusão que causa prejuízos sociais difíceis de serem revertidos. Segundo Lefebvre (2001), o modelo experimentado de uma cidade pode não ser bom para outra, portanto, a experiência de outra cidade deve se encarada apenas como uma referência, não como um modelo a ser seguido. Então, é necessária, desde o início da elaboração do Plano Diretor, a participação da sociedade local como um todo, principalmente daqueles que sofrem diretamente com as precariedades urbanas. A questão técnica é somente uma das variáveis envolvidas em um estudo que deve ser abrangente e interdisciplinar, isto é, devem ser aproveitadas as experiências locais relatadas numa discussão ampla onde cada

participante esteja ciente da ideia do outro para formar uma consciência coletiva do problema. A partir daí, as conclusões originarão encaminhamentos que se encaixarão formando um projeto de cidade com muitas autorias, por isso com mais credibilidade e legitimidade, certamente com maior sensibilidade social e maiores chances de melhorar as condições urbanas.

Os milhares de unidades habitacionais implantadas pelo PMCMV em Montes Claros evidenciam as marcas já deixadas por este Programa na cidade e certamente trouxeram grandes transformações sociais, econômicas e políticas nesses poucos anos de implantação do Programa, com os desdobramentos das ações se estendendo a setores urbanos diversos, gerando impactos como a valorização do solo urbano.

Dentre as diretrizes gerais da Portaria nº 325 de 11 de julho de 2011*, há duas que serão citadas:

- Provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais, garantindo sustentabilidade social, econômica e ambiental aos projetos de maneira integrada a outras intervenções ou programas da União e demais esferas do Governo.
- Execução de trabalho social, entendido como um conjunto de ações inclusivas de caráter socioeducativo voltado para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais.

Essas duas diretrizes gerais, diretamente relacionadas com a questão social, fundamentais para o sucesso de um assentamento urbano, foram ignoradas pelos projetistas e gestores, não ocorrendo apenas na cidade de Montes Claros, mas em muitos lugares do país (REDE CIDADE E MORADIA, 2014). Então, existem duas estruturas necessárias para que se tenha um conjunto habitacional adequado, no entanto, uma é existente e a outra praticamente inexistente.

*Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.

É nessa dicotomia entre a infraestrutura física, formada pelas casas, redes viárias e redes de concessionárias, e a infraestrutura social, formada pelos equipamentos públicos e recursos humanos para atendimento da população local, que reside o nó da questão. Caso fossem efetivamente aplicados os instrumentos do Estatuto da Cidade seria possível controlar a especulação imobiliária e equilibrar os interesses entre os atores que promovem a expansão urbana, fazendo com que grande parte da infraestrutura social necessária à população da faixa 1 do PMCMV estivesse inserida no espaço urbano consolidado em torno da infraestrutura física dos conjuntos habitacionais em Montes Claros.

O interesse que este autor passou a ter pelos assuntos relacionados com o Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Montes Claros fê-lo perceber que as pessoas aparecem na mídia reclamando ou questionando os problemas que ocorrem em consequência das carências nos conjuntos habitacionais, mas não se ouve questionamentos sobre o que está por trás dessas carências. Não se ouve a voz dos sindicatos, das associações, dos partidos políticos. Apesar de ter havido falhas graves de planejamento e implantação do Programa na cidade, sem contar com a concepção equivocada do próprio pacote PMCMV, as lideranças locais pouco se manifestam mais profundamente sobre o assunto, não mostrando resistência quanto ao rumo tomado pelo Programa.

Para os padrões da Engenharia e da Arquitetura, as casas do PMCMV direcionadas à faixa 1, pelo fato de terem cômodos com áreas mínimas, podem ser consideradas pequenas e certamente seria insatisfatória para grande parte das famílias que as habitam, uma vez que um dos critérios municipais de prioridade nos sorteios é a família possuir três ou mais crianças ou adolescentes de 0 a 16 anos. A percepção deste autor à falta de resistência por parte de lideranças em relação às características da casa, cujas dimensões não se adequam às necessidades de grande parte das famílias pode residir no fato de que o sonho era ter uma casa própria, não importa como ela fosse.

Segundo a Promotora de Justiça do Meio Ambiente, o prefeito anterior e o atual vêm criando ZEIS por decreto, sem uma discussão prévia para aprovação, como também não há discussão sobre os locais de implantação dos assentamentos urbanos do PMCMV, pois são escolhidos pelas próprias construtoras, de acordo com os seus interesses.

A forma na qual estão dispostos os assentamentos urbanos na cidade mostra que realmente não houve discussão sobre a relação que deveria existir entre o Programa e as ZEIS, e que os instrumentos

contidos no Plano Diretor foram aplicados de forma deficiente no seu espaço urbano. A maioria das ZEIS existentes está localizada nas suas franjas periféricas, em terrenos baratos dos quais, alguns se tornaram ZEIS depois de comprados por construtoras, numa sequência inversa do que seria um planejamento adequado para a cidade. A flexibilização da legislação municipal mostra que são os interesses momentâneos da iniciativa privada que conduzem a política territorial e urbana de parte da cidade.

A situação em que se encontra a estrutura urbana de Montes Claros mostra que houve simplesmente a continuidade do zoneamento das novas áreas urbanas, e que o Plano Diretor ficou somente no papel. Se fossem aplicados plenamente os instrumentos contidos no Plano Diretor, certamente o desenho urbano e os aspectos sociais na cidade seriam bem diferentes.

Quanto aos conjuntos habitacionais da faixa 1 do PMCMV implantados na cidade, caso fossem localizados nas ZEIS existentes nos limites do perímetro urbano, certamente faria pouca diferença, talvez residindo a diferença somente no fato de que esses conjuntos poderiam ficar mais espalhados, evitando agrupamentos de conjuntos habitacionais, mas com a mesma problemática de áreas pouco urbanizadas, longe dos equipamentos sociais. Portanto, a implantação de ZEIS na cidade de Montes Claros pouco tem contribuído para melhoras nas condições urbanas da população da faixa 1 do PMCMV.

A consequência da periferização monofuncional, proporcionada por projetos inadequados, permitidos por gestões que se preocupam com quantidade e não com qualidade, é a criação de espaços paupérrimos em vida urbana. Moradora de um dos conjuntos habitacionais resumiu o que acha da localização do lugar onde a colocaram para viver: “Aqui é um local que você sente que está em outra cidade, uma cidade distante. Não tem nada.” Como observou Rolnik (2010, p.16), a ideia de se ter um grande avanço no âmbito urbano e habitacional de “possibilidade de rever lógicas concentradoras e excludentes de modelos tradicionais de atuação urbanística” não vem ocorrendo em Montes Claros e, de forma geral, no país. Ao contrário, está em ação, guardadas as devidas proporções, um modelo semelhante ao projetado e aplicado na época do BNH.

Olhando o mapa urbano de Montes Claros (Mapa 3) observam-se vazios em áreas urbanizadas, ou contíguas a áreas urbanas consolidadas, que poderiam ser aproveitadas para implantação de conjuntos habitacionais horizontais ou verticais, conforme o tamanho da área. Seria uma grande oportunidade de fazer em Montes Claros

programas habitacionais diferentes dos existentes, com menos segregação espacial, pois poderiam morar em uma determinada área famílias de diferentes rendas compartilhando equipamentos sociais próximos. A implantação de ZEIS em áreas adequadas, proporcionando uma boa localização urbana como valor de uso, deveria ser uma condição essencial de quem recebe uma moradia de um programa habitacional de governo, o que poderia garantir direito a uma moradia digna.

A Nota Pública da Rede Cidade e Moradia (REDE CIDADE E MORADIA, 2014) mencionada anteriormente, mostra que a maioria de suas principais conclusões é semelhante a muitas conclusões encontradas no presente trabalho como:

- A definição dos projetos e sua localização são realizadas pelas construtoras em sua relação com a CAIXA;
- Para a implantação dos conjuntos geralmente são comprados terrenos baratos em antigas áreas rurais, transformadas em áreas urbanas;
- Há uma homogeneização das soluções arquitetônicas, construtivas e urbanísticas;
- Há incompatibilidade entre a tipologia arquitetônica única das moradias e a diversidade característica das famílias sorteadas no PMCMV;
- Documentos da prefeitura mostram que houve flexibilização da legislação municipal para adaptá-la ao modelo do PMVMC;
- Quase todos os assentamentos são isolados da cidade, estigmatizados como espaços de pobreza, com problemas de sobrevivência para determinadas famílias, especialmente aquelas cuja mulher é chefe de família;
- A prefeitura poderia ter maior participação no PMCMV, não se limitando a cadastrar os pretendentes a uma moradia e a promover os sorteios das casas, que basicamente é o que vem ocorrendo até o momento;
- Aplicação inadequada do Plano Diretor visando ao lucro de poucos em detrimento de todo o município, caracterizado pela localização predominante da expansão urbana proporcionada pelo PMCMV nas franjas periféricas da cidade, deixando vazios urbanos para fomentar a especulação imobiliária, inflando os preços da terra urbana e aumentando, sem necessidade, os investimentos públicos em infraestrutura urbana.

Tais semelhanças mostram que a forma pela qual o PMCMV é conduzido em Montes Claros é o retrato do que acontece com o Programa no Brasil. A carta branca dada às empreiteiras para “fazer rodar” o PMCMV certamente as torna refratárias a qualquer solução inovadora que possa vir a ser aventada, principalmente em momento de crise econômica após a reeleição da presidente Dilma Rousseff. Neste momento, mais do que nunca, a forma de condução do Programa é a que tem dado certo para eles, sem risco, pois a CAIXA garante a compra das unidades, e com lucro garantido, pois os projetos elaborados geralmente prevêm o que lhes convêm.

O Programa Minha Casa Minha Vida continua tendo pela frente o grande desafio de reduzir substancialmente o deficit habitacional das famílias brasileiras de menor renda, que ainda é contado aos milhões. Em 2010, o deficit habitacional urbano no Brasil estava entre cinco e seis milhões (FJP, 2013) e o número de imóveis ociosos era cerca de 5 milhões (ROLNIK, 2010, p. 14), portanto, números próximos. Como mostrado no capítulo 6, na mesma época o número de imóveis ociosos na cidade de Montes Claros era próximo ao número estimado do deficit habitacional na cidade (FJP, 2013). Muitas outras cidades de porte médio e também metrópoles, como Rio de Janeiro e São Paulo, têm esses índices próximos e poderia os imóveis ociosos suprir grande parte do deficit habitacional (Maricato, 2010, p. 15). É uma situação paradoxal em que se tem o problema e a solução aparentemente tão perto, mas, ao mesmo tempo, muito longe, pois, apesar de não utilizados e, em tese, disponíveis, esses imóveis ociosos estão situados em áreas urbanas consolidadas, geralmente de alto preço. Dito isso e diante do sistema capitalista vigente no Brasil combinado com a tendência patrimonialista de grande parte dos integrantes do Congresso Nacional, torna-se improvável qualquer mudança legal que viabilize a apropriação ou estimule a ocupação desses imóveis por famílias de baixa renda.

Alternativas de programas habitacionais menos ou mais discutidos no presente trabalho, como aproveitamento de imóveis desocupados ou ociosos supracitados, arrendamento residencial ou aluguel subsidiado, urbanização de favelas e assentamentos precários, compra de materiais para reforma ou autoconstrução, seriam caminhos que poderiam ser seguidos de forma concomitante, conforme as variadas situações existentes, para enfrentar um problema socialmente intrincado como o habitacional, em um país tão diverso como o Brasil. Apesar de o governo federal ter aliados com consciência e conhecimento da problemática habitacional e urbana das cidades brasileiras, ele não os ouviu e optou por tentar resolver um problema altamente complexo com

uma solução única, com o agravante de que essa solução única é realizada de forma incompleta, sem considerar aspectos sociais importantes como os abordados neste trabalho.

A problemática da habitação já vem sendo discutida há mais de um século e foi percebida com muita lucidez por Engels (1887, p.11), que identificou a posição do problema. Entretanto, os governos brasileiros enxergavam e insistem em continuar enxergando o problema de forma inversa. No caso desta frase, a “ordem dos fatores” faz toda a diferença:

[...] não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação (Engels, 1887, p. 11).

Se existe uma forma de idealizar uma moradia em sua plenitude, como instrumento físico, que é a edificação, e o social, que é o lar, ela tem que se estender ao seu entorno, às relações interpessoais para formar uma massa crítica que faça os políticos agirem pensando não somente nas próximas eleições, mas na melhoria de vida e felicidade de gerações.

REFERÊNCIAS

ACN – Agência Caixa de Notícias. *Cenário econômico adverso atrai construtoras para empreendimentos do Minha Casa Minha Vida*. Brasil Econômico, 24 de junho de 2014, . São Paulo/SP. Disponível em: <<http://20caixa.gov.br/Paginas/NaMidia/Noticia.aspx?inmelID=225>>. Acesso em 12/10/2015.

AGÊNCIA MINAS. *Estado apresenta dados de criminalidade em 2013 e anuncia divulgação mais detalhada de estatísticas*. Montes Claros, fev. 2014. Disponível em: <<http://pontalemfoco.com.br/estado-apresenta-dados-de-criminalidade-em-2013-e-anuncia-divulgacao-mais-detalhada-de-estatisticas/>>. Acesso em 22/05/2105

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. *Habitação social: origens e produção. (Natal, 1889-1964)*. Universidade de São Paulo, campus São Carlos. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Dissertação (mestrado). São Carlos, 2007.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida*. 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em 13/10/2014.

ARAUJO, Ana Cristina da Silva. *Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília-SP*. 2013. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo. Instituto de Arquitetura e urbanismo. São Carlos-SP, 2013.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. Disponível em: <www.dvce.org>. Acesso em 17/11/2013.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/9391>>. Acesso em 14/03/2014.

BARROS, Ana Maria F. Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 91-118.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982, p. 37-70.

BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. BNH, bode expiatório. *Revista Novos Estudos*, ed. 13, p. 45-56, out. 1985. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/>>. Acesso em 25/03/2014.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, nº 82, p. 8-14, mai/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em 17/03/2014.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 6ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2013.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, v. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em 13/03/2014.

_____. Por um novo modelo de desenvolvimento urbano. *Carta Capital – Revista eletrônica*, 14 de maio de 2013b. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-um-novo-modelo-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em 03/11/2014.

BONDUKI, Nabil. ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org). *A produção capitalista da*

casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982, p.117-154.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. *Espaço Plural*, Paraná, n. 17, ano VIII, p. 65-72, 2º semestre 2007. Disponível em:

<e-

revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/download/1619/1308>. Acesso em 24/03/2014.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (coord.). *A miséria do mundo*. 7. Ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Casa Civil, Brasília: 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30/03/2014.

_____. *Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257 de 10/07/2001*: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Casa Civil, Brasília, 2001.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>.

Acesso em 22/05/2014.

_____. *Lei das Terras. Lei n. 601 de 18 de dezembro de 1850*.

Secretaria de Estado dos Negócios do Império, Rio de Janeiro, 20 set. 1850. Disponível

em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em 13/01/2014.

_____. *Lei Lehmann. Lei n. 6.766/1979 de 19 de dezembro de 1979*: dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

Brasília, 1979. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em 16/06/2014.

_____. *Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009*: dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Casa Civil, Brasília, 2009.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em 02/02/2015.

BRASIL. *Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011: altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*: dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Casa Civil, Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm>. Acesso em 28/07/2015.

_____. *Lei 12.722, de 3 de outubro de 2012*: altera as Leis 10836, de 9 de janeiro de 2004, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009. Casa Civil, Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12722.htm>. Acesso em 28/07/2015.

_____. *Portaria nº 325 de 7 de julho de 2011*: dispõe sobre as diretrizes gerais do PMCMV. Ministério das Cidades, Brasília, 2011a. Disponível em: <www.sindusconsp.com.br/downloads/imprensa/2011/portaria070711.pdf>. Acesso em 01/05/2015.

_____. *Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013*: dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV. Ministério das Cidades, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_595_12dez_18_2013_selecao_dos_beneficiarios_pmcmv.pdf>. Acesso em 02/05/2015.

_____. *Resolução nº 194, de 12 de dezembro de 2012*: aprova o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, Brasília, 2012a. Disponível em: <moradiapopular.com.br/2012/12/resolucao-194-de-12122012-conselho-gestor-o-fds/>. Acesso em 02/05/20.

_____. *4ª Conferência Nacional das Cidades*: cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social. Brasília, set. 2009. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_IV/texto_base_4_conferencia_cidades.pdf>. Acesso em 29/10/2014.

CAMARGOS, Daniel. Governo Federal inaugura casas enquanto moradias inacabadas deterioram em Minas. *EM – Jornal Estado de Minas*. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/02/25/interna_politica,621341/do-sonho-para-a-frustracao.shtml>. Acesso em 15/03/2015.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu. O mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo. In: KRISCHKE, Paulo J. (Org.). *Terra de habitação x terra de espoliação*. São Paulo: Ed. Cortez, 1984, p. 11-30.]]

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, maio 2011. Disponível em: <www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf>. Acesso em 14/04/2014.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. *IPPUR/UFRJ*, 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf>. Acesso em 14/11/2014.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHALHOUB, S. Cortiços. In: *Cidade Febril. Cortiços e epidemias na corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama nº 412 de 13 de maio de 2009*: estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitação de interesse social. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.siam.mg.br/sla/download.pdf?idnorma=9154>>. Acesso em: 27/09/2015.

CONCEIÇÃO, Ana. Deficit habitacional cai no geral, mas cresce na baixa renda, diz Ipea. *Valor Econômico*, São Paulo, nov. 2013.

Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3350444/deficit-habitacional-cai-no-geral-mas-cresce-na-baixa-renda-diz-ipea>>. Acesso em 06/06/2014.

CORRÊA, Geovana de Medeiros. *Habitação social em foco: uma abordagem sobre o programa Minha Casa Minha Vida*. 2012. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-econômico. Florianópolis, 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

CUCOLO, Eduardo. Cresce calote no Minha Casa, Minha Vida. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 04/10/2015. Disponível em: <<http://1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/163053>>. Acesso em 04/10/2015.

ENGELS, F. *A questão da moradia*. Aldeia Global Editora, 1979.

DOMINGO, Fernando. *A situação no Minha Casa, Minha Vida chegou a um colapso*. Tribuna do Norte, 26 de julho de 2015, Natal/RN. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/a-situacao-a-o-no-minha-casa-minha-vida-chegou-a-um-colapso/320058>>. Acesso em: 13/10/2015.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 55-70.

FERREIRA, Luiz de Paula. Aspectos do desenvolvimento de Montes Claros. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Montes Claros*, v. VIII, p.73-78, 2011. Disponível em: <www.ihgmc.art.br/revista_volume8.htm>. Acesso em 30/12/2014.

FJP - Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. *Deficit Habitacional no Brasil 2009*. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>. Acesso em 20/03/2014.

FJP - Fundação João Pinheiro. *Deficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em 09/06/2014.

FJP - Fundação João Pinheiro. *Deficit Habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informação, 2014. (Nota Técnica, 1). Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>>. Acesso em 05/06/2014.

_____. *Produto Interno Bruto de Minas Gerais (PIB)*. Belo Horizonte: Centro de estatística e Informações, 2013b. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2745-produto-interno-bruto-de-minas-gerais-pib-2>. Acesso em 09/06/2014.

FONSECA, Roberto Pintoda. Histórico dos municípios do Norte de Minas. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Montes Claros*, v. VII, p.124-141, 2011. Disponível em: <www.ihgmc.art.br/revista_volume7.htm>. Acesso em 30/12/2014.

FOULCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 11 ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1997.

GAZETA, Jornal Gazeta Norte Mineira. *Povoado de São Geraldo II foi declarado bairro*. Montes Claros, 2013. Disponível em: <www.gazetanortemineira.com.br/cidade/2013/09/povoado-de-sao-geraldo-ii-foi-declarado-bairro.html>. Acesso em 13/02/2015.

GOMES, Fernanda Silva. *Discursos contemporâneos sobre Montes Claros: (Re)estruturação urbana e novas articulações urbano-regionais*. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de arquitetura da UFMG. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <www.bibliotecadigital.ufmg.br>. Acesso em: 07/03/2014.

GRANDE MINAS, Intertv. *Imóveis do 'Minha Casa Minha Vida' são incendiados em Montes Claros*. Março 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/2015/03/imoveis-do-minha-casa-minha-vida-sao-incendiados-em-montes-claros.html>>. Acesso em 05/04/2015.

GUIMARÃES, Érika Neves. *Habitação social em Montes Claros: aspectos e abrangência das políticas públicas*. 2007. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social. Montes Claros, 2007. Disponível em: <www.ppgds.unimontes.pdf>. Acesso em 03/03/2014.

GUSMÃO, Luiz Carlos. *Invasão de terreno e favelização*. Blog Cidade, jul. 2009. Disponível em: <<http://luiscarlosgusmao-cidade.blogspot.com.br/2009/07/invasao-de-terreno-e-favelizacao.html>>. Acesso em: 18/10/2014.

IBGE. *Censo demográfico 2010 - Sinopse do censo e resultados preliminares do universo*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>> Acesso em 05/05/2014.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/brasilpnad2008.pdf>. Acesso em 12/06/2014.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000. Disponível em: <http://www.ptpr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF>. Acesso em 30/04/2014.

INSTITUTO LULA. *História*. São Paulo, 2015. Disponível em: <www.institutolula.org>. Acesso em 09/09/2015.

JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1983, p. 145-179.

JACOBI, Pedro. Os velhos problemas, mas sem o deficit. In: KOUTZII, Flávio (Org.). *Nova República: um balanço*. São Paulo: L&PM Editores, 1986.

KERLINGER, Fred Nichols. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: EPU: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980, p. 33-50.

KHAIR, Antônio Amir. *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentários ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)*. Ministério do Desenvolvimento, ago. 2001. Disponível em: <www2.fpa.org.br/uploads/estatuto_da_cidade_e_irf.pdf>. Acesso em 20/03/2015.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Marcos Esdras, *Geoprocessamento aplicado ao estudo do espaço urbano: o caso da cidade de Montes Claros/MG*. 2006. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Uberlândia. Programa de pós-graduação em Geografia. Uberlândia-MG, 2006. Disponível em: <repositorio.ufu.br/handle/123456789/1143>. Acesso em 15/03/2014.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinícius; GUERRA, Pedro. Democracia, arenas decisórias e políticas: o programa Minha Casa Minha Vida. *Texto para discussão 1886*. Rio de Janeiro, IPEA, out. 2013. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2234/1/TD_1886.pdf>. Acesso em 03/01/2015.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 121-192.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados* 17 (48), São Paulo: USP, 2003, p. 151-166. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em 05/04/2014.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. IPEA, fev. 2006, p.211-220. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em 29/04/2014.

_____. O“ Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Maior*, maio de 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em 31/03/2014.

_____. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. *Revista Praga*, São Paulo: Hucitec, v.1, n.6, p.67-78, 1998. Disponível em: <<http://erminiamaricato.net/capitulos-e-artigos-academicos/>>. Acesso em 26/03/2014.

MARICATO, Ermínia. Questão fundiária no Brasil e o Ministério das Cidades. In: *1er Congresso Nacional Del Suelo Urbano, 2005, México*. México: UNAM, 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_questaofundiaria.pdf>. Acesso em 27/05/2014.

MORAES, Daniel. *Etapas final da 5ª Conferência Municipal das Cidades de Montes Claros acontece nesta quarta*. Prefeitura Municipal de Montes Claros. Montes Claros, maio de 2013. Disponível em: <www.montesclaros.mg.gov.br/agencia_noticias/2013/mai-13/not_28-05-13_0472.php>. Acesso em 20/05/2015.

_____. *Prefeitura divulga obras de melhorias nos novos residenciais*. Prefeitura Municipal de Montes Claros. Montes Claros, mar. 2015. Disponível em: <www.montesclaros.mg.gov.br/agencia_noticias/2015/mr-15/not_04-03-15_3489.php>. Acesso em: 15/05/2015.

_____. *Prefeitura promove sorteio de casas do Minha Casa, Minha Vida*. Correio do Brasil, abr. 2012. Disponível em: <<http://correiodobrasil.com.br/prefeitura-promove-sorteio-de-casas-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 11/10/2015.

MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. *Terra-Pátria*. 4. Ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

NUNES, Graciett. *Efetividade do direito à moradia: uma análise à luz da política habitacional em Montes Claros*. 2011. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de pós-graduação em Direito. Belo Horizonte, 2011.

Disponível em: <www.nujup.org/?page_id=45>. Acesso em 16/05/2014.

ODA, Michelly. Famílias permanecem em casas invadidas em Montes Claros, MG. *GRANDE MINAS INTERTV*. Montes Claros, fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/2014/02/familias-insistem-em-nao-sair-de-imoveis-do-minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em 20/12/2014.

_____. Invasores devem desocupar imóveis do 'Minha Casa Minha Vida' em MG. *GRANDE MINAS INTERTV*. Montes Claros, março de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/2015/03/invasores-devem-desocupar-imoveis-do-minha-casa-minha-vida-em-mg.html>>. Acesso em 26/09/2015.

OLIVEIRA, Ricardo dos Santos; OLIVEIRA, Laysa Camilla Brant. *Análise espacial sobre as novas territorialidades urbanas da cidade de Montes Claros – Estudo das regiões periféricas da cidade em seu processo de transformação rural-urbano*. Anais... XVI Encontro Nacional dos Geógrafos. Porto Alegre, julho de 2010.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Organização das nações Unidas, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em 22/05/2014.

PAULA, Hermes Augusto de. *Montes Claros: sua história sua gente seus costumes*. Rio de Janeiro, 1957.

PLANALTO, Blog do. *Minha Casa, Minha Vida 2 tem novas regras e prioriza população de baixa renda*. Brasília, maio de 2011. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/minha-casa-minha-vida-2-tem-novas-regras-e-prioriza-populacao-de-baixa-renda/>>. Acesso em 03/11/2014.

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação. *Versão para debates*. Brasília: MinC/SNH, maio 2010.

PMMC - Prefeitura Municipal de Montes Claros. *Decreto nº 2.678 de 08 de janeiro de 2010*: convoca a Conferência Municipal da cidade de Montes Claros/MG e dá outras providências. Montes Claros: Prefeitura Municipal de Montes Claros, 2010. Disponível em:

<www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/decretos/drecret_2010/jan-10/Decreto%202678-10.pdf>. Acesso em 20/04/2015.

PMMC - Prefeitura Municipal de Montes Claros. *Decreto nº 3.087, de 17 de outubro de 2013*: cria, na área urbana do município de Montes Claros, Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e dá outras providências. Montes Claros: Prefeitura Municipal de Montes Claros, 2013. Disponível em:

<www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis_2013/out-13/decreto%203087.pdf>. Acesso em 20/04/2015

_____. *Decreto nº 3.186, de 12 de junho de 2014*: cria, na área urbana do município de Montes Claros, Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e dá outras providências. Montes Claros: Prefeitura Municipal de Montes Claros, 2014. Disponível em:<www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/decretos/decret_2014/jun-14/decreto%203186-14.pdf>. Acesso em 20/04/2015.

PMMC - Prefeitura Municipal de Montes Claros. *Lei nº 3936, de 09 de maio de 2008*: dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, no município de Montes Claros, e dá outras providências. Montes Claros: Prefeitura Municipal de Montes Claros, 2008b. Disponível em: <www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis-2008/mai-08/lei_3936_08.pdf>. Acesso em 29/04/2015.

_____. *Lei nº 3.995, de 16 de julho de 2008*: dispõe sobre a implantação e execução da Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS. Montes Claros: Prefeitura Municipal de Montes Claros, 2008a. Disponível em <www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis-2008/jul-08/lei_3995_08.pdf>. Acesso em 01/05/2015.

_____. *Lei nº 4.198 de 23 de dezembro de 2009*: dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Montes Claros e dá outras providências. Montes Claros: Prefeitura Municipal de Montes Claros, 2009. Disponível em: <www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis-2009.htm>. Acesso em 05/07/2015.

_____. *Lei nº 4.428 de 12 de novembro de 2011*: altera o zoneamento urbano estabelecido pela Lei Municipal nº 4.198/2009 e dá

outras providências. Montes Claros: Prefeitura Municipal de Montes Claros, 2011. Disponível em:
 <www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis_2011/nov-11/Lei%204.428.pdf>. Acesso em 05/01/2015.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios*. 2013. Disponível em:
 <www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/montesclaros_mg>. Acesso em: 15/10/2015.

PORTAL BRASIL. *Dilma destaca importância da participação da sociedade na reforma urbana*. Brasília, Nov. 2013. Disponível em:
 <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/11/dilma-destaca-importancia-da-participacao-da-sociedade-na-reforma-urbana>>. Acesso em 29/10/2014.

PORTAL BRASIL. *PAC Minha Casa Minha Vida*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/09/pac-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em 22/05/2014.

PORTO, Mayla Yara. Enfim o estatuto da cidade. *ComCiência*, São Paulo – SBPC, v.29, 2002. Disponível em:
 <<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cred.htm>>. Acesso em 06/04/2014.

REDE CIDADE E MORADIA. *Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliada*. Nota Pública. Coordenação: Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em:
 <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1047:rede-cidade-e-moradia-avalia%C3%A3o-mcmv&itemid=164&lang=pt>. Acesso em 20/02/2015.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise*. IPEA, fev. 2006, p. 199-210. Disponível em:
 <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf> .Acesso em 15/05/2014.

ROLNIK, Raquel. (Org.). *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília, Ministério das Cidades,

2010. Disponível

em:<<http://web.observatoriodasmetrolopoles.net/planosdiretores/downloads/cartilha.pdf>>. Acesso em 25/05/2014.

ROLNIK, Raquel. (Org). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. *Pesquisadores apontam falhas no Programa Minha Casa Minha Vida*. Vídeo 3:53 min. Exibido em novembro de 2014. Editado em 25/11/2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2014/11/pesquisadores-apontam-falhas-no-programa-minha-casa-minha-vida.html>> . Acesso em 23/12/2014.

ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA, R., NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito da ADVOCEF*, Ano VII, n. 13, Nov. 2011, p. 123-158. Disponível em: <http://www.advocef.org.br/_arquivos/42_1537_RD13.pdf>. Acesso em 01/06/2014.

ROLNIK, R. ; RIBEIRO, A. C. T. ; VAZ, L. F. ; SILVA, M. L. P. . 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Orgs.). *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012.

ROMAGNOLI, Alexandre José. *O programa “Minha Casa, Minha Vida” na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos*. 2012. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas. São Carlos, SP, 2012. Disponível em: <www.fclsc.unesp.br/Home/Departamentos/.../artigoalexanderromagnoli.pdf>. Acesso em: 18/12/2013.

SANTOS, Altair. Construtoras trocam lucro por pontualidade no MCMV. Mercado Imobiliário, 16 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://cimentoitambe.com.br/construtoras-trocam-lucro-por-pontualidade-do-mcmv/>>. Acesso em 10/10/2015.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, Lícia (Org). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980,p. 16-47.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. *Texto para discussão nº 657*. Brasília: IPEA, julho de 1999. Disponível em:
<<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2814>>. Acesso em 24/03/2014.

SANTOS, Jadir Ribeiro dos. Violência cresce mais em Montes Claros. *Em Cima da Notícia*, Montes Claros, mai. 2015. Disponível em:
<<http://www.emcimadanoticia.com/index.php/89-seguranca-publica/108-violencia-cresce-mais-em-montes-claros>>. Acesso em 05/05/2015.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão. *Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)*. Ministério da Educação, Brasília, 2014. Disponível em:
<www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/acesso_info.html>. Acesso em 16/11/2014.

SILVA, Jadson Pessoa da. *Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2010): Avanços e limites para a população de baixa renda em São Luiz – MA*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Maranhão. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico. São Luiz, 2013. Disponível em <<http://www.tedeabc.ufma.br/>>. Acesso em 03/12/2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrant Brasil, 2003.

SOUZA, V. C. S. ; FRANÇA, Iara Soares de. Habitação e Regularização Fundiária em Montes Claros/MG: o Programa Habitar Brasil/BID. *Observatorium*, v. 3, p. 43-66, 2011. Disponível em:
<www.observatorium.ig.ufu.br/dezembro2011.htm>. Acesso em 04/05/2014.

TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert. *Nas tramas da Cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

VALLADARES, Lícia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.15, n.44, out. 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145.pdf>>. Acesso em 15/03/2014.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <www.flaviovillaça.arq.br>. Acesso em: 05/09/2015.

_____. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global editora, 1986.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados* 25 (71), p. 37-58, São Paulo: USP, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/04.pdf>>. Acesso em 06/05/2014.